

ARBEITSKAMMERN
IM DEMOKRATISCHEN UND
SOZIALEN RECHTSSTAAT

*Ein Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit
der Errichtung von Arbeitskammern in Bayern*

von

DR. JUR. HANS F. ZACHER
o. Professor an der Universität des Saarlandes



1971

CARL HEYMANNS VERLAG KG
Köln · Berlin · Bonn · München

Vorwort

Das hier abgedruckte Rechtsgutachten wurde im Februar 1970 im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge erstattet.

Für Mithilfe bei der Vorbereitung des Gutachtens sowie für Durchsicht des Textes habe ich vor allem Herrn Assessor Ulrich Knüppel zu danken. Ferner haben mir geholfen meine Mitarbeiter Christian Winfried Färber, Dieter Freischmidt, Peter Jacob, Franz Ruland, und Horst-Günter Schmolke sowie Fräulein Margrit Schäfer und Fräulein Elke Bessoth.

Saarbrücken, im Dezember 1970

Hans F. Zacher

Inhalt

<i>Vorwort</i>	5
<i>Vorbemerkung</i>	11
A. Was sind Arbeitskammern?	13
I. Grundlagen	13
II. Einzelheiten	15
1. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Arbeitskammern	15
a) Allgemeines	15
b) Die Zurückhaltung gegenüber hoheitlichen Befugnissen	18
2. Die Mitglieder der Arbeitskammern	19
a) Der Kreis der Mitglieder	19
b) Die Stellung der Mitglieder	21
3. Arbeitskammern und Staat	22
B. Zur Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht	25
I. Vorbemerkung	25
II. Zur materiellen Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit dem Grundgesetz	26
1. Arbeitskammern, Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG) – Das Problem der Zwangsmitgliedschaft	26
2. Arbeitskammern, institutionelle Gewährleistung der Koalitionen und positive Koalitionsfreiheit	28
a) Grundsätzliches	28
b) Verstoß gegen die Vereinigungsfreiheit?	30
c) Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit?	30
d) Das Problem der konkurrierenden Förderung und Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer	30
e) Arbeitskammern als Einrichtungen der Gewerkschaften?	34

f) Schlußbemerkung	36
3. Arbeitskammern und Gleichheitssatz	36
a) Die Gleichheit der Mitglieder untereinander	37
b) Die Ungleichheit von Mitgliedern und Nichtmitgliedern	37
c) Arbeitskammern für Angestellte und/oder Arbeiter?	38
d) Gleichheit der berufs- und sozialständischen Repräsentation?	38
aa) Die Interessenlage der Arbeitnehmer	38
bb) Der Vergleich mit den Industrie- und Handelskammern	38
cc) Der Vergleich mit den Handwerkskammern	39
dd) Der Vergleich mit den Kammern der »freien Berufe«	39
ee) Der Vergleich mit den Landwirtschaftskammern	40
ff) Gleichheitsgerechte Repräsentation der Arbeitnehmer?	40
4. Arbeitskammern, Berufsfreiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit	42
a) Vorbemerkung	42
b) Zu Art. 2 Abs. 1 GG	42
c) Zu Art. 12 Abs. 1 GG	43
d) Die Arbeitskammern in der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG	43
aa) Die »legitime Aufgabe«	44
bb) Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	45
cc) Arbeitskammern und Subsidiaritätsprinzip	45
III. Die Zuständigkeit der Länder für die Errichtung von Arbeitskammern ..	46
1. Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 12 GG?	47
2. Spezielle Unzuständigkeit der Länder?	47
a) Bundesbedienstete als Mitglieder der Arbeitskammern kraft Landes- rechts?	47
b) Die Arbeitskammerbeiträge und die steuerrechtlichen Zuständig- keiten des Bundes	47
IV. Die Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht	50
C. Zur Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit der Bayerischen Verfassung ..	51
I. Sind Arbeitskammern mit Art. 179 BV vereinbar?	51
1. Grundsätzliches zur Auslegung des Art. 179 BV	51
a) Unstreitiges	51
b) Die Alternative der Interpretation	52
2. Die Anwendung des Art. 179 BV auf die Arbeitskammern nach der Theorie des Verfassungsgerichtshofes	54

a) Der Tatbestand	54
b) Die Folgen	55
aa) Allgemeines	55
bb) Arbeitskammern unter den Bedingungen des Art. 179 BV	55
cc) Möglichkeiten der Revision	57
3. Die Anwendung des Art. 179 BV auf die Arbeitskammern nach der vom Verfasser vertretenen Theorie	57
a) Ausgangspunkte – Arbeitskammern keine Kreationsorgane zum Senat	57
b) Arbeitskammern als »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« nach Art. 154 BV	58
aa) Zum Sinngehalt des Art. 154 BV	58
bb) Arbeitskammern als »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« oder als »Berufsverbände«? – Meinungen	59
cc) Wie lassen sich »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« und »Berufsverbände« unterscheiden?	61
dd) Arbeitskammern keine »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft«	62
ee) Arbeitskammern als »Berufsverbände«?	63
ff) Unanwendbarkeit des Art. 179 BV	64
c) Arbeitskammern als Organisationen der Bedarfsdeckung nach Art. 155 BV?	64
aa) Zum Sinngehalt des Art. 155 BV	64
bb) Fallen Arbeitskammern unter Art. 155 BV?	65
(1) Erfüllen sie den Zweck des Art. 155 BV?	65
(2) Entsprechen die Arbeitskammern »besonderen Bedarfsdeckungsgebieten«?	67
(3) Arbeitskammern keine Organisationen der Bedarfsdeckung im Sinne des Art. 155 BV	68
cc) Zusätzliche Erwägungen	68
(1) Entsprechen Arbeitskammern der historischen Normsituation des Art. 155 BV?	68
(2) Kann Art. 155 BV noch realisiert werden?	69
d) Arbeitskammern als »Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher« im Sinne des Art. 164 BV?	70
e) Zusammenfassende Bemerkungen: Die Unanwendbarkeit des Art. 179 BV	71

II. Die Arbeitskammern und die sonstigen Vorschriften der bayerischen Verfassung	72
1. Arbeitskammern, Vereinigungsfreiheit (Art. 114 BV) und Koalitionsfreiheit (Art. 170 BV)	72
a) Das Problem der Zwangsmitgliedschaft in öffentlichrechtlichen Organisationen	72
b) Arbeitskammern, institutionelle Garantie der Vereinigungen und Koalitionen und positive Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit...	73
2. Arbeitskammern und Gleichheitssatz	74
3. Arbeitskammern, Berufsfreiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit	75
a) Zum Schutz der Berufsfreiheit in der bayerischen Verfassung	75
b) Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV)	76
D. <i>Aspekte des europäischen und internationalen Rechts</i>	79
E. <i>Ergebnisse</i>	82

Vorbemerkung

Das Gutachten hat zu erörtern, ob der Freistaat Bayern für seinen Bereich Arbeitskammern zur Wahrnehmung der Interessen der Arbeitnehmer errichten kann, ohne daß der bayerische Landesgesetzgeber dabei gegen Recht höheren Ranges verstoßen würde. Dabei ist zunächst zu fragen, was mit der Errichtung von Arbeitskammern der Sache nach gemeint sein kann (A). Sodann ist zu fragen, ob die Errichtung von Arbeitskammern gegen das Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht (B) oder gegen die bayerische Verfassung (C) verstoßen würde. Daran schließen sich Erwägungen zur Möglichkeit eines Konflikts mit europäischem und internationalem Recht (D). Endlich sind die Ergebnisse zusammenzufassen (E).



A. Was sind Arbeitskammern?

I. Grundlagen

Die Aufgabe dieses Gutachtens ist dadurch erschwert, daß offizielle Pläne für die Errichtung von Arbeitskammern im Freistaat Bayern nicht vorliegen. Aufgaben und Gestalt von Arbeitskammern sind auch nicht durch überkommene Vorstellungsbilder so fest gefügt, daß allein schon der Begriff abschließend angeben würde, was das Vorhaben, Arbeitskammern zu errichten, bedeutet. Das Gutachten kann deshalb nur von einer ungefähren Vorstellung von Arbeitskammern ausgehen. Dementsprechend muß es von vorneherein unter den Vorbehalt gestellt werden, daß die Ausgestaltung der Arbeitskammern in Einzelheiten, die hier nicht vorausgesehen oder wenigstens für wahrscheinlich gehalten werden können, höherrangigem Recht widersprechen kann.

Um das ungefähre Erscheinungsbild, das Arbeitskammern vermutlich auch in Bayern haben würden, zu ermitteln, kann von der Rechtslage in den beiden Ländern ausgegangen werden, die gegenwärtig in der Bundesrepublik Arbeitskammern (Arbeitnehmerkammern) haben: *Bremen*¹ und *Saarland*² 3.

¹ Gesetz über die Arbeitnehmerkammern im Lande Bremen [BremAKG] vom 3. 7. 1956 (BremGBl. S. 79) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Arbeitnehmerkammern im Lande Bremen vom 24. 3. 1964 (BremGBl. S. 41). – S. dazu *Klink*, Die Arbeitskammern in Bremen, Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 18 (1967) S. 214 ff.

² Gesetz Nr. 846 über die Arbeitskammern des Saarlandes [SaarlAKG] vom 5. 7. 1967 (SaarlAbl. S. 635). – S. dazu vor allem *Forster*, Die Arbeitskammer des Saarlandes, Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Bd. 6 (1968) S. 57 ff.; *Peierle*, Gesellschaftspolitische Kommentare, 15. Jhg. (1968) S. 272 ff.; »Die Arbeitskammer des Saarlandes, Aufgabe und Tätigkeit«, hrsg. von der Arbeitskammer des Saarlandes, 1969.

³ W. Hinw. zu Geschichte und Erläuterung dieser Gesetze s. vor allem bei *Großmann*, Zur Rechtmäßigkeit von Arbeitnehmerkammern, Recht der Arbeit, 21. Jhg. (1968) S. 297 ff., 481 f.

Daneben in gleicher Weise auf die geschichtlichen *Vorläufer*, vor allem aus der Weimarer Zeit⁴, zurückzugreifen, ist nicht gerechtfertigt. Abweichungen von den Konzeptionen Bremens und des Saarlandes sind präsumtiv aus der jeweiligen historischen und regionalen Situation zu erklären und gerade keine aktuellen politischen Forderungen. Entsprechendes gilt für *verwandte ausländische Erscheinungen*, unter denen vor allem die Arbeitskammern Österreichs⁵ und Luxemburgs⁶ hervorzuheben sind.

Dagegen ist es notwendig, das Vorstellungsbild von Arbeitskammern, das die Rechtslage in Bremen und im Saarland vermittelt, durch die *aktuelle rechtspolitische Diskussion* um die Einführung von Arbeitskammern auch in den anderen Bundesländern oder im ganzen Bundesgebiet zu ergänzen.

Dem Verfasser sind folgende Projekte bekannt geworden:

- Entwurf eines Arbeitskammergesetzes, erstellt von den Sozialausschüssen der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft – Arbeitskreis »Überbetriebliche Mitbestimmung« – Vorsitz: Professor Helmut Duvernell (maschinenschriftlich, vervielfältigt; ohne Jahr);
- Entwurf eines Gesetzes über den Bundesarbeitskammertag, erstellt von den Sozialausschüssen der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft usw.;
- Entwurf eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Rechts der Arbeitskammern, erstellt von den Sozialausschüssen der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft usw.;
- Entwurf eines Gesetzes über die Arbeitnehmerkammern im Freistaat Bayern, erstellt von der Bezirksgruppe München der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft (GK-Informationen, Dokumentendienst, 6. 2. 1969);
- Entwurf für ein Gesetz zur Errichtung einer Arbeitskammer in Bayern, erstellt vom Grundsatzausschuß des Werkvolk, Süddeutscher Verband

⁴ Z.B. *Großmann*, a.a.O., S. 298 m.w.Nachw.

⁵ S. dazu z.B. *Kummer*, Die Arbeiterkammern in Österreich, Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Bd. 4 (1966) S. 57 ff.; *ders.*, Die Stellung der Arbeiterkammern aus der Sicht der zweiten Republik, in: Festschrift für Hans Schmitz, 1967, Bd. I, S. 122 ff.; *März - Weissel - Reithofer*, Die Kammern für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammern), in: *Pütz*, Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, 1966, S. 393 ff.

⁶ S. dazu *Krisam*, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt, 1963, S. 198 ff. S. dieses Werk auch zu Anm. 1-5.

Katholischer Arbeitnehmer (GK-Informationen, Dokumentendienst, 6. 2. 1969)⁷.

Diese Vorschläge⁸ folgen weitgehend den Vorbildern der Arbeiterkammern Bremens und der Arbeitskammer des Saarlandes⁹. Diese prägen das Bild der Arbeitskammern wie folgt.

II. Einzelheiten

1. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Arbeitskammern

a) Allgemeines

Die Aufgaben der Arbeiterkammern im Lande Bremen umschreibt § 1 BremAKG wie folgt:

§ 1 Zweck und Aufgaben der Arbeiterkammern

(1) Die Arbeiterkammer und die Angestelltenkammer (Arbeiterkammern) haben die Aufgabe, im Einklang mit dem Allgemeinwohl die Interessen der im Lande Bremen tätigen Arbeitnehmer in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht wahrzunehmen und zu fördern.

(2) Sie sollen insbesondere die Behörden und Gerichte in Fachfragen, vor allem durch Erstatte von Gutachten und Berichten, unterstützen.

(3) Die Arbeiterkammern sind berufen, im Zusammenwirken mit den zuständigen Körperschaften und Behörden Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen, gewerblichen, handwerklichen und landwirtschaftlichen Berufsaus-

⁷ S. zu diesen Entwürfen *Peierle*, Arbeitskammern, Stellungnahme, kritische Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu den aktuellen Gesetzentwürfen über die Errichtung von Arbeitskammern in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg sowie der CDU-Sozialausschüsse (maschinenschriftlich, vervielfältigt; ohne Jahr; erschienen im Schulungsheim der Arbeitskammer des Saarlandes Kirkel). Die Schrift *Peierles* bezieht auch noch einen Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Arbeitskammern in Baden-Württemberg ein (a.a.O., S. 13 ff.). Er sei hier außer Betracht gelassen.

⁸ Die vorgenannten Entwürfe werden im Verlauf der nachfolgenden Darstellung aus zwei Gründen nicht in den Vordergrund gestellt. Erstens würde die gleichzeitige Darstellung aller dieser Gesetze und Entwürfe die Darstellung komplizieren und schwer lesbar machen. Zweitens ist es nicht Sache dieses Gutachtens, zu vorliegenden Diskussionsgrundlagen für die Errichtung von Arbeitskammern konkret Stellung zu nehmen. Vielmehr würde der Gutachter besorgen, gerade dadurch seinen Auftrag zu überschreiten. Deshalb werden im Verlauf des Gutachtens nur Einzelheiten aus den vorliegenden Entwürfen hervorgehoben werden.

⁹ Zu Abweichungen s. *Peierle*, a.a.O. [Anm. 7].

bildung zu treffen. Die durch Bundesgesetze anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten bleiben unberührt.

(4) Sie können die ihnen zur Durchführung ihrer Aufgaben angemessen erscheinenden Maßnahmen bei der Aufsichtsbehörde beantragen. Sie sind außerdem berechtigt, dem Senat unaufgefordert gutachtlich zu berichten. Die Arbeitnehmerkammern haben das Recht, zur Beratung eines Gesetzes, das sie vorgeschlagen oder begutachtet haben, einen Vertreter in die Bürgerschaft zu entsenden. Dem Vertreter der vorschlagenden Kammer ist Gelegenheit zu geben, den Standpunkt der Kammer mündlich darzulegen. Auf Verlangen der Bürgerschaft hat sie einen Vertreter zu entsenden.

(5) Die Arbeitnehmerkammern sind vor Erlaß landesrechtlicher Vorschriften über Angelegenheiten, die ihr Aufgabengebiet betreffen, zu hören.

(6) Der Senat kann den Arbeitnehmerkammern durch Rechtsverordnung staatliche Aufgaben im Rahmen des Absatzes 1 zur Erfüllung nach Weisung (Auftragsangelegenheiten) übertragen.

Die Aufgaben der Arbeitskammer des Saarlandes sind in §§ 1, 4 und 5 SaarlAKG umschrieben wie folgt:

§ 1

(1) Die Arbeitskammer des Saarlandes hat die Aufgabe, als öffentlich-rechtliche Vertretung der Arbeitnehmer gemäß Artikel 59 der Verfassung des Saarlandes die allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen und die auf die Hebung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmer abzielenden Bestrebungen zu fördern.

(2) Die Arbeitskammer des Saarlandes hat durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Regierung des Saarlandes, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und selbständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung zu unterstützen sowie zu beraten und dabei das Allgemeinwohl zu berücksichtigen.

(3) Die Arbeitskammer des Saarlandes kann mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde Einrichtungen, die der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer dienen, gründen, unterhalten und unterstützen.

§ 4

Die Arbeitskammer des Saarlandes hat einen Jahresbericht über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lage der Arbeitnehmer der Regierung des Saarlandes spätestens bis zum 30. Juni des folgenden Jahres vorzulegen. § 1 Abs. 2 findet Anwendung.

§ 5

Vor Einbringung von Gesetzen durch die Regierung des Saarlandes, vor dem Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar berühren, ist der Arbeitskammer des Saarlandes Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Diese Vorschriften stellen die »äußere Interessenwahrung« der Arbeitnehmer gegenüber der Allgemeinheit und ihren verfaßten Einheiten, dem Staat und den sonstigen Trägern hoheitlicher Gewalt, in den Vordergrund. In der Praxis der Arbeitskammern hat jedoch mehr und mehr ein Bereich Gewicht gewonnen, der als »innere Interessenwahrung« gegenüber den Mitgliedern angesehen werden könnte. Gemeint sind Dienstleistungen verschiedenster Art, welche die Arbeitskammern den Arbeitnehmern bieten: Informationen, Beratung, Schulung, Sozialtouristik, kulturelle Veranstaltungen für Arbeitnehmer usw.¹⁰.

Vergleicht man die Aufgaben der Arbeitskammern mit den üblichen Aufgaben berufsständischer Kammern¹¹, so fällt am meisten auf, daß Zuständigkeit und Pflicht zur Disziplinierung der Berufsangehörigen und eine sonstige Regelung der Berufsausübung grundsätzlich fehlen¹². Desgleichen fehlt die – auch bei berufsständischen Kammern seltenere – Kontrolle des Zugangs zu gewissen Berufen (s. z.B. § 6 der Handwerksordnung)¹³. Allerdings kommt der Ausbau des Prüfungswesens der Arbeitskammern¹⁴ einer Disziplinierung – je nach dem Ansehen dieses Prüfungswesens auch einer Art sozialer Zugangskontrolle – nahe¹⁵.

¹⁰ S. dazu für die Bremischen Arbeitnehmerkammern *Klink*, a.a.O., S. 216 f. (217): »Es kann davon ausgegangen werden, daß für den Gesetzgeber bei der Gründung der Arbeitnehmerkammern die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Arbeitnehmer im Vordergrund stand. In der Praxis hat jedoch die Wahrnehmung des Einzelinteresses an Bedeutung zugenommen, in letzter Zeit vielleicht sogar stärker als die des Gesamtinteresses. Insofern erscheint gegenwärtig die Praxis der Arbeitnehmerkammern in Bremen ambivalent«. – Zur Saarländischen Arbeitskammer s. z.B. »Arbeitskammer des Saarlandes, Aufgabe und Tätigkeit« S. 10 ff. – In der neueren Debatte um die Arbeitskammern wird dieser Aspekt auch zunehmend beachtet. S. z.B. § 1 Abs. 2 und § 3 Ziff. 6–8 des Entwurfs eines Gesetzes über Arbeitnehmerkammern im Freistaat Bayern der Bezirksgruppe München der Christlich Sozialen Arbeiterschaft.

¹¹ S. dazu vor allem *Brobm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, S. 56 ff., 69 ff.

¹² *Großmann* (a.a.O., S. 302) sieht allerdings auch in der Interessenvertretung – genauer wohl in der Integration eines Gemeinwillens der Arbeitnehmerschaft – eine »Disziplinierung von Sozialbereichen«.

¹³ S. *Thieme*, Subsidiarität und Zwangsmitgliedschaft, Erwägungen zur Verfassungsmäßigkeit der Arbeitskammer des Saarlandes, 1962, S. 22.

¹⁴ Das scheint besonders für die Arbeitnehmerkammern des Landes Bremen bedeutsam zu sein. S. § 1 Abs. 3 BremAKG; s. ferner *Klink*, a.a.O., S. 216.

¹⁵ S. zu den Schwierigkeiten, solche Funktionen rechtlich einzuordnen, *Brobm*, a.a.O., S. 71 ff., 75 ff.

b) Die Zurückhaltung gegenüber hoheitlichen Befugnissen

Insgesamt ist die Wirkungsweise der Arbeitskammern dadurch gekennzeichnet, daß ihnen Eingriffsbefugnisse für die Erfüllung ihrer Sachaufgaben fehlen¹⁶. Bei der »äußeren Interessenwahrung« sind die Arbeitskammern auf die Mittel des Vorschlags, des Berichts, der gutachtlichen Äußerung usw. gegenüber den zuständigen Gesetzgebungsorganen und Behörden und gegenüber der Öffentlichkeit angewiesen. Auch die »innere Interessenwahrung« durch Dienstleistungen erfolgt im Wege des Angebots, nicht des Eingriffs und des Zwangs.

Allerdings lassen sich Zonen des Übergangs nicht vermeiden. So kann in der Alternative zwischen Zuteilung und Vorenthaltung von Subventionen die Vorenthaltung als eingriffähnliche Maßnahme erscheinen. Auch die Zwecksicherung von Subventionen, die zunächst freiwillig angenommen werden, kann mit sekundärem Zwang verbunden sein¹⁷. Einen Grenzfall in Richtung auf imperatives Eingreifen stellt wohl § 1 Abs. 3 BremAKG dar, wonach die Arbeitnehmerkammern berufen sind, Maßnahmen zur Durchführung der kaufmännischen, gewerblichen, handwerklichen und landwirtschaftlichen Berufsausbildung zu treffen¹⁸. Doch wird dieser Auftrag durch die Anordnung des Zusammenwirkens mit den zuständigen Körperschaften und Behörden (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BremAKG) und durch den Vorbehalt anderer bundesrechtlich geregelter Zuständigkeiten (Satz 2 ebd.) entschärft. Auch § 1 Abs. 6 BremAKG berührt die Grenze zum imperativen Eingreifen. Ist doch nicht ausgeschlossen, daß der Staat Arbeitnehmerkammern auch Eingriffsbefugnisse überträgt. Aber diese liegen dann eben doch nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich der Arbeitnehmerkammern. Nach saarländischem Recht erscheint es schließlich möglich, daß die Arbeitskammer die Nutzung ihrer Einrichtungen durch Satzung obrigkeitlich regelt (§ 1 Abs. 3, § 14 SaarIAKG). Doch hat sie keine Möglichkeit, jemanden zur Benutzung dieser Einrichtungen zu zwingen. Eine öffentlichrechtliche Benutzungsregelung ist somit »passiver«, nicht »aggressiver« Natur¹⁹.

¹⁶ Zu allgemein für »hoheitliche Befugnisse, nämlich das Recht, durch einseitige Akte Verpflichtungen ... der Unterworfenen hervorzurufen, gegebenenfalls durch öffentlich-rechtliche Zwangsgewalt«: *Großmann*, a.a.O., S. 301.

¹⁷ S. zum Vorigen etwa *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL Heft 25 (1967) S. 308 ff. (338 ff., 354 ff.).

¹⁸ S. dazu nochmals Anm. 15.

¹⁹ S. zu diesem Problem auch § 23 BremAKG.

Sowenig danach die Arbeitskammern in Erfüllung ihrer Sachaufgaben imperativ tätig werden, so bringt doch ihre Autonomie die Notwendigkeit imperativer Selbstorganisation mit sich. Dem gibt schon der Erlaß von Satzungen (§ 21 BremAKG; § 14 SaarlAKG), von Geschäftsordnungen (§ 5 Abs. 1 Buchst. a BremAKG) sowie von Gebühren- und Beitragsordnungen (§ 5 Abs. 1 Buchst. a, §§ 22 f. BremAKG; § 14 Abs. 2, § 18 SaarlAKG) Ausdruck – obwohl gerade im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts wesentliche Einschränkungen zugunsten staatlichen Verwaltungsrechts und staatlicher Verwaltung anzutreffen sind (§§ 22 f. BremAKG, § 18 SaarlAKG). In den Bereich – wenigstens potentiell – imperativer Selbstorganisation fallen die Dienstherrenfähigkeit der Kammern (§ 2 Satz 2 BremAKG; § 3 Abs. 1 Satz 2, § 16 Abs. 4 SaarlAKG) und ihre Befugnis, dienstrechtliche Regelungen zu erlassen (§ 21 Abs. 1 Buchst. g BremAKG). In diesem Zusammenhang sei auch noch auf die Befugnis hingewiesen, die vermögensrechtlichen Ansprüche der ehrenamtlichen Mandatäre der Kammern zu regeln (§ 21 Abs. 1 Buchst. e BremAKG; § 9 SaarlAKG).

2. Die Mitglieder der Arbeitskammern

a) Der Kreis der Mitglieder

Die Arbeiterkammern im Lande Bremen werden vom Gesetz als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet (§ 2 Satz 1 BremAKG). Ihre Mitglieder²⁰ sind in § 3 BremAKG umschrieben wie folgt:

§ 3 Kammerzugehörigkeit

(1) Der Arbeiterkammer gehören alle im Lande Bremen tätigen weiblichen und männlichen Arbeiter an.

(2) Der Angestelltenkammer gehören alle im Lande Bremen tätigen weiblichen und männlichen Angestellten an.

(3) Arbeiter im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeitnehmer, einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten, die eine invalidenversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, auch wenn sie nicht versicherungspflichtig sind. Als Arbeiter gelten auch die in Heimarbeit Beschäftigten, die in der Hauptsache für den gleichen Betrieb arbeiten.

(4) Angestellte im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeitnehmer, die eine durch § 1 Absatz 1 des Angestelltenversicherungsgesetzes und der hierzu erlassenen Vorschriften über die

²⁰ *Großmann* (a.a.O., S. 301) meint, es wäre besser, von »Zugehörigen« anstelle von »Mitgliedern« zu sprechen.

Versicherungspflicht der Angestellten als Angestelltentätigkeit bezeichnete Beschäftigung ausüben, auch wenn sie nicht versicherungspflichtig sind. Als Angestellte gelten auch Beschäftigte, die sich in Ausbildung zu einem Angestelltenberuf befinden, sowie das mit einfachen oder mechanischen Dienstleistungen beschäftigte Büropersonal.

(5) Nicht unter das Gesetz fallen

1. Beamte und Beamtenanwärter des öffentlichen Dienstes,
2. Personen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerbe dient, sondern mehr durch Rücksichten der persönlichen Heilung, der Wiedereingewöhnung, der sittlichen Besserung oder Erziehung oder durch Beweggründe karitativer, religiöser oder künstlerischer Art bestimmt ist,
3. die Vorstandsmitglieder und gesetzlichen Vertreter von juristischen Personen oder Personengesamtheiten des öffentlichen und des privaten Rechtes,
4. ferner die Geschäftsführer und Betriebsleiter, soweit sie zur selbständigen Einstellung und Entlassung der übrigen im Betriebe oder der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmer berechtigt sind oder soweit ihnen Prokura oder Generalvollmacht erteilt ist, sowie die Geschäftsführer von einzelnen Betrieben und Organisationen der Arbeitgeber.

(6) Die Zugehörigkeit zu den Arbeitnehmerkammern endet mit dem Wegfall der in den Absätzen 1 – 3 genannten Voraussetzungen. Arbeitslosigkeit im Sinne von § 87 des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung berührt die Kammerzugehörigkeit nicht.

Die entsprechende – wenn auch nicht übereinstimmende Vorschrift – des saarländischen Rechts ist § 2 SaarlAKG:

§ 2

(1) Die Arbeitskammer des Saarlandes ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, der die im Saarland wohnhaften oder beschäftigten Arbeitnehmer als Mitglieder angehören.

(2) Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte sowie die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Als Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes gelten nicht

- a) in Betrieben einer juristischen Person die Mitglieder des Organs, das zur gesetzlichen Vertretung der juristischen Personen berufen ist;
- b) die Gesellschafter einer offenen Handelsgesellschaft oder die Mitglieder einer anderen Personengesamtheit in deren Betrieben;
- c) die leitenden Angestellten, wenn sie zur selbständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt sind oder wenn ihnen Generalvollmacht oder Prokura erteilt ist;
- d) Personen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerb dient, sondern vorwiegend durch Beweggründe karitativer oder religiöser Art bestimmt ist;
- e) Personen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerb dient und die vorwiegend zu ihrer Heilung, Wiedereingewöhnung, sittlichen Besserung oder Erziehung beschäftigt werden;

f) Verwandte und Verschwägerter ersten Grades, die in häuslicher Gemeinschaft mit dem Arbeitgeber leben.

(3) Absatz 2 Satz 2 findet keine Anwendung auf Vorstandsmitglieder, gesetzliche Vertreter sowie leitende Angestellte von Berufsorganisationen der Arbeitnehmer.

Sowohl das bremische als auch das saarländische Recht gehen davon aus, daß die Mitglieder den Kammern kraft Gesetzes angehören (Zwangsgliedschaft). Eine freiwillige Mitgliedschaft ist ebensowenig vorgesehen wie der Austritt oder die individuelle Freistellung von Mitgliedschaft²¹.

Hervorzuheben ist, daß der Kreis der Mitglieder nach dem Ort der Beschäftigung, nicht nach dem Wohnsitz der Arbeitnehmer abgegrenzt wird.

b) Die Stellung der Mitglieder

Die *Mitwirkungsrechte* der Mitglieder in den Kammern sind für Bremen und das Saarland sehr verschieden geregelt. In *Bremen* haben die Mitglieder ein allgemeines Wahlrecht zur Vollversammlung der Kammern (§ 6 Abs. 3, § 7 BremAKG). Die Vorschlagslisten werden von Gewerkschaften sowie von Berufsvereinigungen von Arbeitnehmern aufgestellt (§ 8 BremAKG). Nach einjähriger Zugehörigkeit sind die mindestens 25 Jahre alten Mitglieder auch passiv wahlberechtigt (§ 10 BremAKG). Passiv wahlberechtigt sind auch gewisse Verbandsfunktionäre, insbesondere Gewerkschaftsfunktionäre (§ 10 Abs. 2 BremAKG). Bemerkenswert ist, daß die Wahlordnung von der Aufsichtsbehörde erlassen wird (§ 9 BremAKG) und die Stadtgemeinden des Landes Bremen an der Durchführung mitwirken (§ 11 BremAKG). Im *Saarland* jedoch liegt die Wahl der Mitglieder der Vertreterversammlung selbst bei einem staatlichen Organ, dem Landtag (§ 8 Abs. 1 und 4 SaarLAKG)²². Das Vorschlagsrecht liegt grundsätzlich bei den Gewerkschaften (§ 8 Abs. 1 und 2 SaarLAKG). »Andere Vorschläge von Arbeitnehmern« müssen nicht von Berufsorganisationen ausgehen,

²¹ Unklar jedoch § 18 Abs. 4 SaarLAKG.

²² Das war nicht immer so (s. z.B. *Forster*, a.a.O., S. 59). Doch schienen die technischen Schwierigkeiten von Urwahlen vorübergehend unüberwindlich. Im Landtag wurde, als der jetzige Wahlmodus eingeführt wurde, zum Ausdruck gebracht, daß möglichst bald zu Urwahlen zurückgekehrt werden solle (Abg. John als Berichterstatter, Landtag des Saarlandes, 5. Wahlperiode, 41. Sitzung vom 5. 7. 1967, Sten. Ber. S. 1073). Die Regierung war der Ansicht, verfassungsrechtliche Bedenken könnten durch die – breitere – Zulassung von freien Wahlvorschlägen (je 2.000 Unterschriften bei Arbeitern, 1.000 Unterschriften bei Angestellten) ausgeräumt werden (Landtag des Saarlandes, 5. Wahlperiode, Drucksache 432, Begründung zu §§ 7 und 8). Der Landtag setzte dann die Unterschriftenzahl einheitlich auf 3.000 Unterschriften hinauf (s. ebd. Drucksache 627).

bedürfen aber der Unterstützung von mindestens 3.000 Arbeitnehmern (§ 8 Abs. 1 und 3 SaarlAKG). Das passive Wahlrecht liegt bei den jeweiligen Mitgliedern, die mindestens 24 Jahre alt sind und ein Jahr der Kammer angehören (§ 7 Abs. 3 SaarlAKG).

Auf welche Weise die *Tätigkeit* der Kammern den *Mitgliedern zugute kommt*, ist grundsätzlich nicht ausdrücklich geregelt. Die »äußere Interessenwahrung« entzieht sich einer solchen Regelung auch völlig. Lediglich für die Benutzung von Einrichtungen der Kammern (§ 1 Abs. 3, § 14 Abs. 2 SaarlAKG; s.a. § 23 BremAKG) und für die Mitwirkung in der Selbstverwaltung der Kammern (s.o. S. 19 ff., 21 f.) finden sich spezifische Vorschriften.

In *Pflicht genommen* werden die *Mitglieder* primär nur durch die Heranziehung zu Beiträgen (§ 22 BremAKG; § 18 SaarlAKG), wobei die starke staatliche Einflußnahme auf das Beitragsrecht auffällt. Weitere finanzielle Pflichten können sich aus der Benutzung von Einrichtungen der Kammern ergeben (§ 23 BremAKG; § 14 Abs. 2 SaarlAKG). Schließlich hat sich derjenige, der Einrichtungen der Arbeitskammern benutzt, den für sie erlassenen Benutzungsordnungen zu unterwerfen. Desgleichen unterliegt derjenige, der in der Selbstverwaltung mitwirkt, den dafür bestehenden spezifischen Vorschriften. Inwieweit sich aus § 1 Abs. 3 und Abs. 6 BremAKG weitergehende Pflichten der Mitglieder ergeben, kann auch hier nur als Problem angedeutet werden (s.o. S. 18).

3. Arbeitskammern und Staat

Der Staat *errichtet* die Arbeitskammern unmittelbar *durch Gesetz*.

Er *ergänzt das Recht* der Arbeitskammern durch den Erlaß von Wahlordnungen (§ 9 Satz 1 BremAKG), von Beitragsordnungen (§ 22 Abs. 3 BremAKG; § 18 Abs. 3 SaarlAKG) und sonstige Ausführungsvorschriften (§ 20 SaarlAKG). Er unterstützt sie bei der Durchführung von Wahlen (§ 1 Abs. 1 BremAKG: mittelbar durch die Verpflichtung der Stadtgemeinden) und bei der Erhebung von Beiträgen und Gebühren (§ 22 Abs. 4, § 23 Abs. 2 BremAKG).

Vor allem aber führt der Staat die *Aufsicht* über die Kammern (§§ 25 ff. BremAKG; § 3 Abs. 2 SaarlAKG). Sie ist zunächst allgemeine Rechtsaufsicht (§§ 26 f. BremAKG), äußert sich aber auch in zahlreichen Zustimmungsvorbehalten, die – was hier nicht im einzelnen untersucht werden soll – wohl nicht immer auf bloße Rechtskontrolle beschränkt sind (§ 25

Abs. 2 BremAKG; § 1 Abs. 3, § 9 Satz 3, § 15 Abs. 2, § 18 Abs. 2 SaarlAKG). Die Aufsichtsbehörde prüft ferner die Rechnungslegung nach (§ 19 Abs. 3 Satz 5 SaarlAKG).

Im Saarland wählt der Landtag die Vertreterversammlung (§ 8 Abs. 1 und 4 SaarlAKG; s.o. S. 21 und Anm. 22). In Bremen kann der Senat die Vollversammlungen der beiden Arbeitskammern wegen Verletzung ihrer rechtlichen Pflichten auflösen (§ 27 Abs. 1 BremAKG).

Die Arbeitskammern wirken auf den Staat im Rahmen und mit den Mitteln der »äußeren Interessenwahrung« ein (s.o. S. 15 ff.).

B. Zur Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht

I. Vorbemerkung

Die Errichtung von Arbeitskammern des dargestellten Typs verstößt nicht gegen das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht. Das ist vor allem in den Abhandlungen von *Thieme*²³ und *Großmann*²⁴ sowie durch das *Bundesverwaltungsgericht*²⁵ und den *Bundesfinanzhof*²⁶ bereits eingehend und verlässlich dargetan²⁷.

Jedoch ist es notwendig, den Gedankengang noch einmal nachzuzeichnen, um die Argumentation nicht unbesehen zu übernehmen, sie mit dem gegenwärtigen Stand der Diskussion der einschlägigen Normen zu konfrontieren und sie schließlich, wo es notwendig ist, zu ergänzen. Das ist auch im Hinblick auf die nachfolgende Erörterung der Rechtslage nach bayerischem Landesverfassungsrecht erforderlich. Die bundesrechtliche Erörterung hat sich drei Fragenkomplexen zuzuwenden: Widerspricht die Einrichtung von Arbeitskammern materiellem Bundesverfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten des Grundgesetzes? (s. u. II). Sind die

²³ S. Anm. 13.

²⁴ S. Anm. 3; s. dort (S. 297) auch das weitere für die bundesrechtliche Zulässigkeit der Arbeitskammern eintretende Schrifttum.

²⁵ *BVerwG* 23, 304.

²⁶ Urteil vom 11. 5. 1965, BStBl. 1965 Teil III S. 450. – Weitere Rechtsprechung s. bei *Großmann*, a.a.O., S. 297 Anm. 16.

²⁷ Gegen die Zulässigkeit vor allem: *Gass*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der saarländischen Arbeitskammer und der bremischen Arbeitskammern, DÖV 13. Jhg. (1960) S. 778 ff. – W. Nachw. s. bei *Großmann*, a.a.O., S. 297. – Auch muß vermutet werden, daß gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [Anm. 25] Verfassungsbeschwerde erhoben wurde, über die noch nicht entschieden ist (Verfahren I BvR 269/66 des Bundesverfassungsgerichts).

Länder zuständig, Arbeitskammern einzurichten und zu regeln? (s. u. III). Verstößt endlich die Errichtung und Regelung von Arbeitskammern durch den Landesgesetzgeber nicht gegen sonstiges Bundesrecht? (s.u. IV).

II. Zur materiellen Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit dem Grundgesetz

1. Arbeitskammern, Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG) – Das Problem der Zwangsmitgliedschaft

Die Arbeitskammern lassen sich nicht damit in Frage stellen, daß Art.9 Abs. 1 GG außer der Freiheit, Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten, auch die Freiheit garantiert, Vereinigungen fernzubleiben (*negative Vereinigungsfreiheit*)²⁸. Art. 9 Abs. 1 GG »garantiert lediglich die Freiheit, privatrechtliche Vereinigungen zu gründen, ihnen beizutreten oder fernzubleiben«²⁹. »Gegen die gesetzlich angeordnete Zugehörigkeit zu einer Organisation des öffentlichen Rechts schützt dieses Grundrecht nicht«³⁰, also auch nicht »vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt«³¹. Das ist ganz herrschende Meinung³². Auch der in den letzten Jahren aufgeflamte

²⁸ S. zur negativen Vereinigungsfreiheit z. B. die Hinw. bei *v. Münch* in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung Art. 9 Rd-Nr. 51.

²⁹ *BVerfG* 10, 89 (102).

³⁰ *BVerfG* 10, 354 (361 f.).

³¹ *BVerfG* 15, 235 (239).

³² S. z.B. den Meinungsstand bei *v. Münch*, a.a.O., Art. 9 Rd-Nr. 52. – Die wohl eindruckvollste neuere Kritik findet sich bei *Brohm* (a.a.O., S. 272 ff.; s.a. den Ansatz bei *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1969, S. 156 f.). *Brohm* stellt die grundrechtliche Relevanz des Unterschieds zwischen öffentlichrechtlichen Organisationen und privatrechtlichen Vereinigungen in Frage (S. 275 f.), relativiert die These von der negativen Vereinigungsfreiheit (S. 277 f.) und sieht in Art. 9 GG ein objektives Prinzip, das zur Abwägung zwischen den Möglichkeiten freier und gesetzlich vorgeschriebener Organisation zwingt (S. 279). Die grundrechtliche Verbindung dieses Prinzips mit der Individualsphäre stellt Art. 2 Abs. 1 GG her: Art. 9 GG als objektive Maxime ist Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG (S. 280). So bemerkenswert diese Theorie erscheint, so ist es doch nicht notwendig, im hier gegebenen konkreten Zusammenhang weiter zwischen ihr und der herrschenden Meinung abzuwägen. Die Konkurrenzproblematik zwischen öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Organisation (s. *Brohm*, a.a.O., S. 278 f.) wird unter dem Aspekt der positiven Vereinigungsfreiheit und ihrer institutionellen Gewährleistung sowie der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 2 Abs. 1 GG) jedenfalls im Ergebnis nach der herrschenden Lehre nicht anders zu beurteilen sein, als sie nach den Thesen *Brohms* zu beurteilen wäre (s.u. S. 28 ff., 42 ff.).

Streit um die Zulässigkeit der Zwangsmitgliedschaft der Studenten in den Studentenschaften an den Universitäten³³ konnte die These nicht erschüttern, daß Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nicht Vereinigungen i. S. des Art. 9 Abs. 1 GG sind und somit eine negative Vereinigungsfreiheit sich auch nicht gegen den Zusammenschluß in öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten richten kann³⁴. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht gelegentlich³⁵ gesagt, weder mit seiner bisherigen Judikatur noch mit der sonstigen Rechtsprechung seien alle Fragen der Zulässigkeit öffentlichrechtlicher Zwangsverbände geklärt³⁶. Damit kündigt sich jedoch keine Revision der Rechtsprechung zu Art. 9 GG an. Das Bundesverfassungsgericht hat von Anfang an betont, daß eine Zwangsmitgliedschaft nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung möglich ist³⁷. Und daß die Möglichkeiten eines Konflikts zwischen Zwangsmitgliedschaft und verfassungsmäßiger Ordnung nicht erschöpfend festgestellt und geklärt sind, steht außer Frage. Somit ist erneut festzuhalten, daß die negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) sich auch dann nicht gegen die Errichtung von Arbeitskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts wendet³⁸, wenn die zwangsweise Mitgliedschaft angeordnet wird.

Entsprechendes wie für die allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) gilt für die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)³⁹. Allerdings müssen aus der Diskussion zu Art. 9 Abs. 3 GG zwei Besonderheiten hervorgehoben werden.

Die eine ist, daß die Existenz einer *negativen Koalitionsfreiheit* umstritten ist⁴⁰. Die Zweifel am Bestand der negativen Koalitionsfreiheit sind zwar

³³ S. z.B. *Besch*, Zur Frage der Zwangsmitgliedschaft der Studenten in der sogenannten Studentenschaft, *Wissenschaftsrecht/Wissenschaftsverwaltung/Wissenschaftsförderung* Bd. 1 (1968) S. 226 ff.; *Reinhardt*, Ein kritisches Nachwort, ebd. S. 233 ff.

³⁴ S. z.B. *Besch*, a.a.O., S. 227.

³⁵ *BVerfG* 16, 1 (3).

³⁶ Besonders aufgegriffen im Beschluß des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 2. 7. 1968, *JZ* 24. Jhg. (1969) S. 22 ff.; s.a. Vorlagebeschluß des gleichen Gerichts vom 10. 4. 1969 *Az.* III 98/69 und III 156/69.

³⁷ *BVerfG* 10, 89 (102). S. dazu unten S. 43 ff.

³⁸ Dazu, daß sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und nicht nur so genannt werden s. eingehend *Großmann*, a.a.O., S. 301 f. m. w. Nachw.

³⁹ *BVerfG* 23, 304 (307).

⁴⁰ S. zum Streitstand etwa *v. Münch*, a.a.O., Art. 9 Rd-Nr. 140; *Säcker*, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, 1969, S. 35 m. Anm. 59.

unberechtigt. Doch könnte das hier auf sich beruhen. Denn wären die Arbeitskammern Koalitionen gleichzusetzen, so bedeutete das Fehlen einer negativen Koalitionsfreiheit nur einmal mehr, daß negative Koalitionsfreiheit keinen Titel bilden kann, sich dem Zwangszusammenschluß in Arbeitskammern zu widersetzen.

Das zweite Problem, das hervorgehoben werden soll, ist, daß gelegentlich behauptet wird, Koalitionen könnten die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts haben⁴¹. Wäre das der Fall, so müßte sich eine negative Koalitionsfreiheit wohl auch gegen diese Körperschaften des öffentlichen Rechts richten. Doch trifft jene Behauptung, wenn überhaupt, sicher nicht für das Freiheitsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG und für Koalitionen im Sinne dieses Rechts zu⁴². Das Wesen von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts umschließt einen Anteil an Aufgabe und Macht des Staates⁴³. Ein Freiheitsrecht kann aber nicht auf die Inanspruchnahme eines Anteils an Funktion und Gewalt des Staates gerichtet sein⁴⁴. Zu Recht geht deshalb das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Tariffähigkeit der Innungen⁴⁵ davon aus, daß die Innungen – obwohl sie nach geltendem Recht keinen Zwangscharakter haben – nicht Koalitionen sind, sondern daß es bei der Verleihung der Tariffähigkeit an Innungen darum geht, »anderen Zusammenschlüssen als ›Koalitionen‹ die Tariffähigkeit zu verleihen«⁴⁶.

2. Arbeitskammern, institutionelle Gewährleistung der Koalitionen und positive Koalitionsfreiheit

a) Grundsätzliches

Die Gefahr eines Konflikts der Arbeitskammern mit Art. 9 GG liegt also nicht unmittelbar darin, daß Arbeitskammern mit Zwangsmitgliedschaft errichtet werden, sondern darin, daß die so konzipierten Arbeits-

⁴¹ S. *Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II 1954, S. 373 f. (s. aber S. 376 f.); *Dietz*, Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III 1. Halbband 1958, S. 417 ff. (438 f.) m. w. Nachw.

⁴² S. zuletzt etwa *Reuss*, Koalitionsgemeinschaft und Tariffähigkeit, in: Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie, Festgabe für Otto Kunze, 1969, S. 269 ff., insbes. S. 275 f.

⁴³ S. z.B. *Wolff*, Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. 1967, S. 155 ff.

⁴⁴ S. *Zacher*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964, S. 105 m. w. Nachw.

⁴⁵ *BVerfG* 20, 312.

⁴⁶ A.a.O., S. 317 ff., insbes. 319.

kammern den Vereinigungen (Art. 9 Abs. 1 GG) und den Koalitionen (Art. 9 Abs. 3 GG) Konkurrenz machen, ja sie schließlich verdrängen könnten. Anders ausgedrückt: Der entscheidende Konflikt öffentlichrechtlicher Organisation ist nicht der mit der negativen Vereins- und Koalitionsfreiheit, sondern derjenige mit der institutionellen Garantie eines freien Vereins- und Koalitionswesens und mit der positiven Koalitionsfreiheit als dem subjektiven Recht, Vereinigungen und Koalitionen zu gründen und sich in ihnen zu betätigen.

Durch die verschiedenen Formen öffentlichrechtlicher Selbstverwaltung ist dem Staat die Möglichkeit gegeben, engere Kreise gleich oder korrespondierend Betroffener nach Maßgabe mehr oder minder eingehender staatlicher Ordnung und Kontrolle zu organisieren⁴⁷.

Daraus erwächst die Gefahr der Austrocknung des freien Verbandswesens. Art. 9 GG kann diese Gefahr nicht kritiklos hinnehmen⁴⁸. D.h. nicht, daß Art. 9 GG nun – entgegen dem Gesagten – doch öffentlichrechtliche Selbstverwaltung negiert oder auch nur ein allgemeines Regulatorium für die Einrichtung öffentlichrechtlicher Selbstverwaltung abgibt. Es heißt nur, daß die private Vereinigungsfreiheit

- nicht dadurch erstickt werden darf, daß ihr ein allumfassendes Netz von Zwangsverbänden den Lebensraum entzieht⁴⁹ und
- nicht dadurch ausgehöhlt werden darf, daß die Form der Körperschaft oder der Anstalt des öffentlichen Rechts mißbraucht wird, um einzelne Gruppen oder Zusammenschlüsse – ohne die Voraussetzung einer entsprechenden spezifischen Aufgabenstellung – zu privilegieren oder unter staatliche Kontrolle zu stellen⁵⁰.

⁴⁷ S. z.B. *Köttgen*, Art. »Selbstverwaltung«, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9 1956, S. 220 ff.

⁴⁸ S. nochmals *Brohm*, a.a.O. [Anm. 32].

⁴⁹ S. dazu *Schneider*, Die öffentlich-rechtliche Alterssicherung freier Berufe und das Grundgesetz, 1959, S. 29 f.; *Zacher*, a.a.O. [Anm. 44] S. 106; je m. w. Nachw. *BVerfG* 20, 312 [320]: »Daher ist es dem Gesetzgeber verwehrt, die Tariffähigkeit der Koalitionen dadurch auszuhöhlen, daß er die ihnen vom Grundgesetz zugesprochenen Aufgaben andersartigen Zusammenschlüssen zuweist.«

⁵⁰ Das wird gemeinhin unter dem Aspekt des »legitimen Grundes« gewürdigt, den die verfassungsmäßige Ordnung i.S. des Art. 2 Abs. 1 GG für öffentlichrechtliche Zwangsorganisationen fordert. S. dazu u. S. 44 f. und die dortigen Nachweise. Doch kann mißbräuchliche (»illegitime«) öffentlichrechtliche Organisation gerade auch einen Angriff auf den Sinngehalt des Art. 9 GG bedeuten. S. zur Grenzziehung zulässiger öffentlichrechtlicher Organisation allgemein etwa *Scheuner*, Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Gedächtnisschrift für Hans Peters, 1967, S. 797 ff. (800 ff., 811 ff.) m. w. Nachw.

b) Verstoß gegen die Vereinigungsfreiheit?

Die allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) wird durch die Errichtung von Arbeitskammern nicht ausgetrocknet⁵¹. Für die gesamte Breite des Vereinswesens versteht sich das von selbst. Für den spezifischen Aufgabenkreis der Arbeitskammern ist zu bedenken, daß die allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) hier ohnedies – zumindest tatsächlich – weitgehend hinter die Koalitionsfreiheit als die besondere Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen (Art. 9 Abs. 3 GG) zurücktritt. Das entscheidende Konkurrenzproblem entsteht also im Verhältnis zwischen Arbeitskammern und Koalitionen i. S. des Art. 9 Abs. 3 GG⁵². Was daneben an zusätzlicher Bedrohung der allgemeinen Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) übrig bleibt, bedarf keiner gesonderten Erörterung.

c) Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit?

Die Aufgaben der Arbeitskammern wurden oben (S.15 ff.) umschrieben. Sie können auf den Nenner der »äußeren Interessenwahrung« – d.h. der Klärung und des Vortrags der Interessen der Arbeitnehmer – und der »inneren Interessenwahrung« – d.h. der Dienstleistungen für die Arbeitnehmer – gebracht werden. Koalitionen haben ihre wesentliche Aufgabe in der verbandsmäßigen Gestaltung der Arbeitsbedingungen mit den Mitteln des Tarifvertrags, des Arbeitskampfes und der Schlichtung sowie der verbandsmäßigen Mitgestaltung und dem Mitvollzug der betriebs- und unternehmensverfassungsrechtlichen Ordnung⁵³. Die Errichtung von Arbeitskammern berührt also nicht den Kernbereich der Koalitionsfreiheit. Das allein könnte schon genügen, um die Zulässigkeit der Arbeitskammern gegenüber der institutionellen Garantie der Koalitionsfreiheit und einem ihr entsprechenden Individualrecht positiver Koalitionsfreiheit zu rechtfertigen⁵⁴.

d) Das Problem der konkurrierenden Förderung und Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer

Gleichwohl sei auf den eigentlichen Konfliktpunkt, die Förderung und Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer sowohl durch Koalitionen

⁵¹ S. dazu und zum Nachfolgenden zusammenfassend *Thieme*, a.a.O., S. 24 ff.; *Großmann*, a.a.O., S. 301 f.

⁵² S. *BVerfG* 20, 312 (319 f.).

⁵³ S. dazu zusammenfassend mit eingehendem Material: *Säcker*, a.a.O., S. 33–94.

⁵⁴ S. *Thieme*, a.a.O., S. 32; s.a. *BFH*, a.a.O., S. 451,

(Gewerkschaften) als auch durch Arbeitskammern, eingegangen⁵⁵. Die Förderung und Wahrung der Arbeitnehmerinteressen ist, wie bemerkt, die zentrale Aufgabe der Arbeitskammern. Sie ist aber auch eine mögliche Aufgabe der Gewerkschaften (Art. 9 Abs. 3 GG) – sei es als »freie Darstellung organisierter Gruppeninteressen gegenüber Staat und Parteien«⁵⁶, sei es als Mitwirkung im Rahmen staatlicher Organisation⁵⁷. Diese Konkurrenz ist nicht a priori rechtsfremd und unzulässig⁵⁸. Weder ist es dem Staat schlechthin versagt, die Artikulation und Befriedigung von Gruppeninteressen öffentlichrechtlichen Selbstverwaltungskörpern anzuvertrauen⁵⁹, noch haben die Gewerkschaften – über die Garantie des besagten Kernbereichs (S. 30) hinaus ein Monopol, die Interessen der Arbeitnehmer zu integrieren, zu artikulieren und zu befriedigen⁶⁰; noch besteht die Absicht,

⁵⁵ Herausgestellt vor allem bei *Gass*, a.a.O., S. 782 f. (783).

⁵⁶ *Dr. v. G. 200: 56 (107)*. »Die freie Darstellung organisierter Gruppeninteressen gegenüber Staat und Parteien ist Bestandteil der Betätigungsfreiheit, die Art. 9 GG diesen Vereinigungen gewährleistet.«

⁵⁷ S. dazu z.B. *Drews*, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, 1958.

⁵⁸ S. *Brohm*, a.a.O., S. 57 f.

⁵⁹ So allgemein will das wohl auch *Redeker* (Kammerbegriff und Grundgesetz, DVBl. 63. Jhg. [1952] S. 201 ff., 239 ff.) nicht behaupten, der meint, berufsständische Kammern wie Ärztekammern usw. dürften nur der Disziplinierung, nicht auch der Interessenwahrung dienen. S. dazu auch *Weber* (Die Kammern der Heilberufe und das Grundgesetz, DÖV 5. Jhg. [1952] S. 705 ff., insbes. S. 709 f.), der zwar zunächst sagt, die »öffentlichrechtlichen Standesorganisationen der freien Berufe« dürften sich »nicht auf die Bahn reiner oder vornehmlicher Interessenvertretungen der in ihnen zusammengeschlossenen Berufsangehörigen verlieren«, dies aber interpretiert, indem er zwischen »Kampf- und Interessenorganisationen« und Einheiten der »öffentlichen Standesverantwortung« unterscheidet, die »die Wahrung der beruflichen Belange ihrer Angehörigen als Aufgabe« haben könnten. Entscheidend ist, was *Scheuner* (a.a.O., S. 813) sagt: »Ebenso aber haben Korporationen in ihrer Verfolgung von Gruppeninteressen diese im Rahmen des Gemeinwohls als allgemeine... wahrzunehmen.«

⁶⁰ S. dazu aber *Rosenberg*, Falsches bleibt falsch, auch wenn's Geld bringt, Welt der Arbeit vom 6. 12. 1968, S. 4: »Es handelt sich« bei den Arbeitskammern »also um eine Gesamtrepräsentation der Arbeitnehmerschaft schlechthin gegenüber den öffentlichen Gremien wie Parlament, Regierung und Verwaltung. Genau das ist die Aufgabe der Gewerkschaften nach ihrer Tradition, nach ihrer Satzung und nach dem Willen ihrer Mitglieder.« S. *dens.* auch in: Arbeitskammern können Gewerkschaften nicht ersetzen, Gewerkschaftliche Rundschau, 1968, S. 345 ff. S. demgegenüber kritisch zur Repräsentationsfunktion der Gewerkschaften *Biedenkopf*, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Strukturelement der modernen Demokratie, in: *Duvernell*, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, 1968, S. 199 (207 f., 210 f.); neuerdings sehr eingehend *Wiedemann*, Die deutschen Gewerkschaften – Mitgliederverband oder Berufsorganisation? Gedanken zur Stellung der Gewerkschaften gegenüber der nichtorganisierten Arbeitnehmerschaft, Recht der Arbeit, 22. Jhg. (1969) S. 321 ff. m. w. Nachw. – Gegen eine Garantie der Mitwirkungsrechte in der staatlichen Organisation s. *Säcker*, a.a.O., S. 60 m. w. Nachw.

die Integration, Artikulation und Befriedigung der Interessen der Arbeitnehmer bei den Arbeitskammern zu monopolisieren und so den Gewerkschaften jeden Spielraum für die Förderung und Wahrung der Arbeitnehmerinteressen über den garantierten Kernbereich hinaus zu nehmen⁶¹. Dennoch ist die Sorge nicht ganz von der Hand zu weisen, daß eine wirkungsvolle Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch die Arbeitskammern die Attraktivität der gewerkschaftlichen Interessenvertretung beeinträchtigt und ihre Funktionsfähigkeit letztlich auch in dem ihnen verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kernbereich schädigt. Von daher ist die Frage berechtigt, ob die Unterschiede in der Interessenvertretung durch die Arbeitskammern und durch die Gewerkschaften die Konkurrenz rechtfertigen und so regulieren, daß die institutionelle Garantie des Art. 9 Abs. 3 GG gewahrt bleibt. Dabei ergeben sich vor allem folgende Gesichtspunkte.

(1) Interessenwahrung durch die Arbeitskammern ist, auf die Gesamtheit der Arbeitnehmer bezogen, umfassend. Die Interessenwahrung durch Koalitionen und – noch mehr – durch sonstige Vereinigungen ist partikular. Die Interessenwahrung durch die Arbeitskammern bringt den artikulierten Standpunkt der Arbeitnehmerschaft als einer Gesamtheit hervor. Die Interessenwahrung durch Koalitionen und sonstige Vereinigungen bringt Teilstandpunkte von Gruppen hervor, die sich zum Zwecke der Wahrung der Interessen oder zu einem anderen Zweck zusammengeschlossen haben. Der Willensbildungsprozeß läuft bei den Arbeitskammern auf die Integration *einer* Meinung hinaus. Bei Koalitionen und sonstigen Vereinigungen läuft er von vornherein auf eine Mehrheit von Meinungen und/oder auf die Ausprägung und Geltendmachung gesonderter Meinungen zu.

(2) Die Arbeitskammern sind primär zum Zwecke der Interessenwahrung der Arbeitnehmer geschaffen. Die Koalitionen haben primär einen spezifischen Zweck: den der tariflichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen (einschließlich von Arbeitskampf und Schlichtung). Das schafft nicht nur einen eindeutigen Zuständigkeitsgegensatz. Auch die sonstige Willensbildung wird davon unterschiedlich beeinflusst.

⁶¹ S. zur Funktionsteilung vor allem *Großmann*, a.a.O., S. 303 f. m. w. Nachw.; s.a. *Peierle*, Kammern können Arbeit der Gewerkschaften fördern, *Gewerkschaftliche Rundschau*, 1968, S. 338 ff., insbes. S. 341 f. Bemerkenswert das eingehende Projekt einer Funktionsteilung von *Bredl* (DGB-Landesbezirk Bayern), *Die Interessenvertretung für Arbeitnehmer, Gedanken zur gegenwärtigen Situation und zur Notwendigkeit einer Reform* (maschinenschriftlich vervielfältigt, ohne Jahr) insbes. S. 17 ff.

(3) Existenz und Wirkungsweise der Arbeitskammern können staatlich geordnet und gewährleistet werden. Für Organisation und Verhaltensweise der Koalitionen und sonstigen Vereinigungen kann der Staat nur Rahmenordnungen geben⁶². Ob dieser Rahmen ausgefüllt wird, insbesondere also, ob sich Koalitionen und sonstige Vereinigungen bilden und welcher Sachbereiche sie sich bemächtigen – ist der freien Initiative überlassen. Theoretisch ist der Fall nicht auszuschließen, daß von den Möglichkeiten freier verbandlicher Interessenwahrung kein Gebrauch gemacht wird.

(4) Die aufgezeigten Elemente erlauben es auch, daß die Arbeitskammern in anderer Weise an der staatlichen Willensbildung beteiligt werden als private Verbände. Diese legitime Privilegierung findet Ausdruck etwa in dem Recht der bremischen Arbeitsnehmerkammern, Gesetze, die sie vorge schlagen oder begutachtet haben, unmittelbar in der Bürgerschaft zu vertreten (§ 1 Abs. 4 Satz 3 ff. BremAKG). Die Koalitionen wirken grundsätzlich ohne die Privilegien, aber auch ohne die Einbindungen öffentlich-rechtlich geordneter Repräsentation. Daß das ihre Kraft und Durchsetzung nicht zu beeinträchtigen braucht, ist offensichtlich.

(5) Die staatliche Ordnung und Beaufsichtigung der Arbeitskammern läßt auch den Zwang zur Zugehörigkeit zumutbar erscheinen. Während der Bürger, der Mitglied einer Koalition oder sonstigen Vereinigung wird, die Last der Richtigkeit der inneren Ordnung dieser Vereinigung und ihres Vollzugs in Konfrontation mit dem Apparat der Organisation allein zu tragen hat, wird ihm als Mitglied einer Arbeitskammer von vorn herein rechtsstaatlich-demokratische Unterstützung seitens des Staates zuteil. So sind die Arbeitskammern auch der richtige Ort, um den »Außen-seiter« in die kollektive Förderung der Arbeitnehmerinteressen ebenso gebend als auch nehmend einzubeziehen⁶³, ohne daß das berechnigte Anliegen der negativen Koalitionsfreiheit vernachlässigt wird.

Abschließend ist daher zu sagen, daß die Gefahr der Austrocknung der Gewerkschaften durch die Arbeitskammern nicht besteht, daß vielmehr die Arbeitskammern gewisse Funktionen haben, die von den Gewerkschaften nicht wahrgenommen werden und zwar größtenteils, weil sie

⁶² Zur Rahmenordnung für Koalitionen s. z. B. v. *Münch*, a.a.O., Rd.-Nr. 143 ff.; *Säcker*, a.a.O., S. 61 ff., 88 f.; je m. w. Nachw.

⁶³ S. z.B. *Peierle* [Anm. 61] S. 340; *Franke*, Bremens Kammer will »Gesamtrepräsentation« der Arbeitnehmer sein, *Welt der Arbeit* vom 6. 12. 1968, S. 4.

von ihnen auch nicht wahrgenommen werden können. Beide Institutionen erscheinen nebeneinander als gerechtfertigt⁶⁴.

Auf eine Befürchtung muß freilich noch gesondert hingewiesen werden: Die freie Interessenwahrung durch die Gewerkschaften könnte dadurch ausgehöhlt werden, daß die Beiträge für die Arbeitskammern das Maß an Aufwendungen erreichen, das dem Arbeitnehmer für seine Interessenwahrung – einschließlich der eigentlichen Aufgabenbereiche der Koalitionen – zugemutet werden kann. Soweit zu sehen, ist dieses Maß aber weder in Bremen noch im Saarland erreicht oder gar überschritten⁶⁵. Im übrigen kann und muß die positive Ordnung der Arbeitskammern dafür Sorge tragen, daß diese Grenze nicht erreicht wird.

e) Arbeitskammern als Einrichtungen der Gewerkschaften?

Ebenso wie die Gefahr der Austrocknung der Koalitionsfreiheit durch die Arbeitskammern aufzuzeigen war, ist eine andere, gegenläufige Gefahr ernst zu nehmen: die Indienstnahme der Arbeitskammern durch die Gewerkschaften⁶⁶.

Sie deutet sich schon an in der *Pflicht* der Arbeitskammern, »Gewerkschaften und sonstige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- und berufspolitischer Zwecksetzung« zu unterstützen⁶⁷. Diese im Grundsatz notwendige Pflicht legt den Mißbrauch nahe, daß die spezifischen Mittel der Arbeitskammer deren Grundlage und Charakter dadurch entfremdet werden, daß sie in den Dienst der Gewerkschaften genommen werden. Doch läßt sich daraus kein prinzipieller Einwand gegen die Errichtung von Arbeitskammern herleiten. Es gilt nur, konkret dem Mißbrauch zu begegnen.

Gefährlicher ist der *Vorrang der Gewerkschaften* bei der Beschickung der Organe der Arbeitskammern⁶⁸. Niemand wird bestreiten, daß die Gewerk-

⁶⁴ S. zum Vorigen auch *Thieme*, a.a.O., S. 27, 31 f. S. ferner nochmals Anm. 61.

⁶⁵ S. *Großmann*, a.a.O., S. 302. S. a. S. 45.

⁶⁶ S. dazu und zum Folgenden auch *Krisam*, a.a.O., S. 107 ff.

⁶⁷ S. § 3 Ziff. 5 des Entwurfs eines Gesetzes für die Arbeitnehmerkammer im Freistaat Bayern der Bezirksgruppe München der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft; entsprechend alle anderen auf S. 14 f. genannten Entwürfe. Ohne ausdrückliche Nennung der Gewerkschaften übereinstimmend § 1 Abs. 2 SaarlAKG.

⁶⁸ S. *Franke* a.a.O.: »Seit Bestehen der Arbeiterkammer Bremen... wird die Vollversammlung ausschließlich von Mitgliedern des DGB und der Einzelgewerkschaften besetzt. Dadurch war und ist es möglich, in Ergänzung der gewerkschaftlichen Arbeit als »verlängerten Arm der Gewerkschaften«

schaften geborene »Wahlparteien« für die Arbeitskammern sind. Sie fehlen als solche denn auch in keiner gesetzlichen Regelung und keinem der vorliegenden Entwürfe. Entscheidend für die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit ist deshalb, ob die »Allgemeinheit« der Arbeitskammern darin zum Ausdruck kommt, daß auch diejenigen Mitglieder der Arbeitskammern Einfluß auf die Willensbildung gewinnen können, die den Gewerkschaften nicht angehören. Ansonsten stellt sich die Errichtung von Arbeitskammern als unzulässige Privilegierung der Gewerkschaften und als – wenigstens indirekter – Verstoß gegen die negative Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (s.o.S. 26 ff.) dar. Die Öffnung des Vorschlagsrechts auch für sonstige Berufsverbände mit sozial- und berufspolitischer Zwecksetzung^{68a} relativiert den Vorrang der Gewerkschaften. Inwieweit diese Öffnung effektiv ist, hängt von den konkreten Verhältnissen ab. Wichtig ist daher, ob auch freie Wählergruppen und Wählervereinigungen zugelassen sind. Gerade hierin sind Gesetze und Entwürfe sehr zurückhaltend⁶⁹. Und § 8 Abs. 3 SaarlAKG nimmt dieses Zugeständnis so gut wie ganz zurück, wenn dort für freie Wahlvorschläge 3.000 Unterschriften verlangt werden⁷⁰.

Diese saarländische Regelung gilt freilich für die Wahl des Parlaments der Arbeitskammer durch den Landtag des Saarlandes⁷¹. Sie mag insofern sogar ihren Sinn haben; denn der Landtag kann die Wahlvorschläge nur nach der Zahl der Mitglieder der vorschlagenden Organisationen gewichten. Der Urwähler dagegen ist frei, jedem Wahlvorschlag seine Stimme zu geben. Damit zeigt sich auch, welche Bedeutung die Urwahl für die

auch die öffentlichrechtliche Vertretung der gesamten Arbeitnehmerschaft im Sinne der Gewerkschaften wahrzunehmen. . . . macht es möglich, daß in Zusammenhang mit der Besetzung der höchsten Organe durch Gewerkschaften die gewerkschaftlichen Ziele in der öffentlichrechtlichen Interessenwahrnehmung auch mit den Geldern derjenigen Arbeitnehmer erreicht werden, die sich unverständlicherweise noch den Gewerkschaften fernhalten.« S. zur Lage im Saarland *Peterle* [Anm.2] S. 273; s. *dens.* [Anm. 61] S. 339 f. – Zum Problem s. ferner *Krisam*, a.a.O., S. 100 ff.

^{68a} S. § 8 Abs. 3 des Entwurfs eines Gesetzes über die Arbeitnehmerkammer im Freistaat Bayern der Bezirksgruppe München der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft; § 6 Abs. 1 des Entwurfs für ein Gesetz zur Errichtung einer Arbeitskammer in Bayern des Grundsatzausschusses des Werkvolk; s. a. § 8 Abs. 1 BremAKG.

⁶⁹ Grundsätzlich zugelassen in § 8 SaarlAKG und in § 8 des Entwurfs eines Arbeitskammergesetzes der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (s. S. 14).

⁷⁰ S. dazu oben Anm. 22. Die Zahl ist offengelassen in § 8 des Entwurfs eines Arbeitskammergesetzes usw. (S. Anm. 69).

⁷¹ S. nochmals Anm. 22 und den Text hierzu.

verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Arbeitskammern hat. Nur über die Urwahl kann der Nichtorganisierte wirklich Einfluß auf die Willensbildung in der Arbeitskammer gewinnen. Daß er diesen Einfluß in der Regel doch nicht nimmt, ist eine andere Frage.

Bei der Errichtung von Arbeitskammern in Bayern wäre daher darauf zu achten, daß Urwahlen stattfinden⁷² und zu diesen nicht nur Gewerkschaften und andere Berufsverbände, sondern auch freie Wählergruppen Vorschläge einreichen können.

f) *Schlußbemerkung*

Abschließend ist somit festzustellen, daß die Errichtung von Arbeitskammern grundsätzlich im Einklang mit Art. 9 (Abs. 1 und Abs. 3) GG steht.

3. *Arbeitskammern und Gleichheitssatz*

Verhältnismäßig wenig erörtert wurde bisher, ob die Einrichtung von Arbeitskammern mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar ist. Dieses Problem umschließt die Fragen, ob durch die Errichtung von Arbeitskammern wesentlich Ungleiches gleichgesetzt oder wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird⁷³. Im einzelnen sind die folgenden Probleme zu erörtern.

a) *Die Gleichheit der Mitglieder untereinander*

Ist es zulässig, die Arbeitnehmer als eine einheitliche Gruppe zur einheitlichen Wahrung ihrer Interessen zusammenzuschließen? Diese Frage muß unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes bejaht werden. Gewiß haben Arbeitnehmer untereinander auch sehr unterschiedliche Interessen. Aber eine elementare Gemeinsamkeit der Interessen ist dank der gleichen sozialen und ökonomischen Rolle der Arbeitnehmer doch so stark, daß es nicht als sachwidrig bezeichnet werden kann, wenn der Gesetzgeber an dieser Gemeinsamkeit ansetzt.

⁷² Die auf S. 14 f. genannten Entwürfe sehen sämtlich die ersten Wahlen durch die Landtage, später dann Urwahlen vor. Das erscheint vertretbar.

⁷³ S. zur herrschenden Auslegung des Gleichheitssatzes etwa *Leibholz-Rinck*, Grundgesetz, 1966 (mit Nachtrag 1968), Art. 3 Rd.-Nr. 2 ff. – Zur Anwendung des Gleichheitssatzes auf die Errichtung von Körperschaften s.a. *Scheumer*, a.a.O., S. 818 f.

b) *Die Ungleichheit von Mitgliedern und Nichtmitgliedern*

Ist die Gruppe der Arbeitnehmer gegenüber verwandten Erscheinungen richtig abgegrenzt? Das ist hier nicht im einzelnen zu entscheiden. Auch ist es nicht nötig, etwa die Beispiele in § 3 Abs. 5 BremAKG oder in § 2 Abs. 2 SaarlAKG zu erörtern. Offensichtlich bestehen keine unüberwindlichen Schwierigkeiten, eine sachgerechte Abgrenzung zu treffen.

Auch hier löst freilich die saarländische Regelung Bedenken aus, wonach die Mitglieder der saarländischen Arbeitskammer nicht aktiv wahlberechtigt sind (s.o. S. 21 f. und 35). Sie beruht auf der Annahme, daß es gegenwärtig nicht möglich ist, die Mitglieder der saarländischen Arbeitskammer ohne unangemessenen Aufwand mit hinreichender Verlässlichkeit festzustellen, um auf der Mitgliedschaft das aktive Wahlrecht beruhen zu lassen⁷⁴. Ist daraus der Schluß zu ziehen, daß die Mitgliedschaft nicht eindeutig faßbar, ihre Feststellung daher willkürlich und somit gleichheitswidrig ist? Das ist zu verneinen. Allenfalls wäre zu prüfen, ob nicht diese Regelung des Wahlrechts verfassungswidrig ist. Die gemeinsame Interessenlage der Mitglieder dagegen kann nicht in Zweifel gezogen werden. Auch kann jedes Mitglied, das die Arbeitskammer auf irgendeine Weise in Anspruch zu nehmen gedenkt, für sich die Mitgliedschaft nachweisen; ebenso ist es möglich, jedes Mitglied zur Beitragszahlung heranzuziehen, es dadurch für die Kammer in Pflicht zu nehmen und ihm die Mitgliedschaft bewußt werden zu lassen (§ 18 Abs. 1 SaarlAKG; s. a. § 22 BremAKG). Im übrigen baut die bremische Regelung (§ 7 BremAKG) darauf auf, daß die Feststellung der aktiv wahlberechtigten Mitglieder möglich ist (s. dazu auch § 9 Satz 2 BremAKG)⁷⁵.

c) *Arbeitskammern für Angestellte und/oder Arbeiter?*

Ist es zulässig, die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen auf eine Arbeiterkammer und eine Angestelltenkammer zu verteilen (§ 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und 2 BremAKG)? Man wird diese Regelung – angesichts der vielfältig vorhandenen Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern (Arbeitsrecht, Betriebsverfassungs- und Personalverfassungsrecht, Sozialversicherungsrecht, verschiedene gewerkschaftliche Organisationen usw.) – nicht für sachwidrig halten dürfen. § 21 Abs. 2 BremAKG überläßt es im übrigen den beiden Kammern, »durch inhaltsmäßig überein-

⁷⁴ S. nochmals Anm. 22.

⁷⁵ S. nochmals Anm. 72. S. zur Bestimmtheit der Mitgliedschaft auch *Großmann*, a.a.O., S. 301.

stimmenden Beschluß ihrer Vollversammlungen die Arbeiterkammer und die Angestelltenkammer in Abteilungen umzuwandeln und in einer Arbeitnehmerkammer zusammenzuschließen und (oder) gemeinsame Einrichtungen zu schaffen«. Somit ist die Fortdauer der Trennung zusätzlich durch die Meinung wenigstens einer der beiden Gruppen legitimiert, ihre Interessen gesondert wahrnehmen zu sollen.

Im übrigen kommt der Frage kaum grundsätzliche Bedeutung zu. Die Neugestaltung von Arbeitskammern könnte – etwa nach dem Muster des Saarlandes – eine einheitliche Arbeitnehmervertretung schaffen⁷⁶. Sie könnte auch – nach dem Projekt des § 21 Abs. 2 BremAKG – eine Kombination von Gruppenvertretung und einheitlicher Vertretung vorsehen und damit der wohl etwas überspitzten Trennung von Arbeitern und Angestellten nach dem gegebenen bremischen Modell entgegen.

d) Gleichheit der berufs- und sozialständischen Repräsentation?

aa) Die Interessenlage der Arbeitnehmer

Die einheitliche Artikulation der Arbeitnehmerinteressen durch die Arbeiterkammer ist für den einzelnen Arbeitnehmer ambivalent. Je nach dem, was der einzelne Arbeitnehmer für sein Interesse hält und was die Organisation der Arbeiterkammer als das Interesse der Arbeitnehmer integriert, kann der einzelne Arbeitnehmer durch die Arbeiterkammer sein Interesse gewahrt oder vernachlässigt sehen. Schließlich ist an die Belastung durch den Beitrag und an die im Verhältnis zu dem individuellen Interesse an den besonderen Einrichtungen der Kammern möglicherweise wiederum ambivalenten Vorzuglasten (Gebühren und Beiträge) für deren Inanspruchnahme zu denken.

Ist es im Verhältnis zu anderen Personenkreisen gerechtfertigt, die Arbeitnehmer diesem Komplex von Vorteilen und Nachteilen auszusetzen? Dazu ist es notwendig, die Arbeitskammern im System der berufs- und sozialständischen Kammern zu sehen⁷⁷. Das ergibt freilich ein etwas verwirrendes Bild.

bb) Der Vergleich mit den Industrie- und Handelskammern

Am ehesten ein Pendant zu den Arbeitskammern scheinen die Industrie- und Handelskammern zu sein. Ihnen gehören gewerbliche Unternehmer

⁷⁶ S. a. die Entwürfe S. 14 f.

⁷⁷ S. zusammenfassend *Großmann*, a.a.O., S. 305 ff., insbes. zu Art. 3 Abs. 1 GG S. 308.

an (§ 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956, BGBl. I S. 920). Gleichwohl sind sie nicht nur Repräsentanten der Unternehmerinteressen. Vielmehr haben sie in einem weiteren Sinne der Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu dienen »und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen« (§ 1 a.a.O.). Vor allem fällt auf, daß »die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen« ausdrücklich aus den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern herausgenommen ist (§ 1 Abs. 5 a.a.O.) Zu betonen ist aber auch, daß die Industrie- und Handelskammern bei weitem nicht alle Arbeitgeber erfassen, während die Arbeitskammern alle Arbeitnehmer erfassen sollen⁷⁸.

cc) Der Vergleich mit den Handwerkskammern

Die Handwerkskammern vertreten die »Interessen des Handwerks« (§ 90 Abs. 1 HandwO). Ihnen gehören außer den selbständigen Handwerkern und den Inhabern handwerksähnlicher Betriebe die Gesellen und Lehrlinge dieser Gewerbetreibenden an (§ 90 Abs. 2 HandwO). Die Vollversammlung der Handwerkskammern besteht zu einem Drittel aus Gesellen (§ 93 HandwO). Die Handwerksinnungen sind zwar Zusammenschlüsse selbständiger Handwerker (§ 52 Abs. 1 HandwO). Selbst bei den Innungen ist aber dem Gesellenausschuß ein Mitwirkungsrecht eingeräumt (§ 68 HandwO).

dd) Der Vergleich mit den Kammern der »freien Berufe«

Die Rechtslage hinsichtlich der Kammern der freien Berufe ist im einzelnen zwar sehr unterschiedlich. Jedoch ist die Tendenz eindeutig, auch die unselbständige Ausübung der »freien Berufe« in die Kammern einzu beziehen. Die Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker z.B. umfassen sowohl selbständige als auch unselbständige Ärzte und Apotheker (s. z.B. Art. 4, 30 des bayerischen Gesetzes über die Berufsvertretungen und über die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tier-

⁷⁸ Hierzu sei erwähnt, daß die neueren Entwürfe (s. S. 14 f.) die Partnerschaft der Industrie- und Handelskammern mit den Arbeitskammern hervorkehren: § 3 Ziff. 4 des Entwurfs eines Gesetzes über die Arbeitnehmerkammer im Freistaat Bayern der Bezirksgruppe München der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft; § 2 Abs. 3 des Entwurfs eines Arbeitskammergesetzes und § 5 Abs. 3 eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Rechts der Arbeitskammern der Sozialausschüsse der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft. Diese Vorstellung der Partnerschaft entspricht jedoch nicht ganz dem Bild, das das geltende Recht von den Industrie- und Handelskammern zeichnet.

ärzte und Apotheker [Kammergesetz] vom 15. 7. 1957 [GVBl. S. 162, ber. S. 176]). Entsprechendes gilt für die steuerberatenden Berufe (§§ 1, 23, 31 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten [Steuerberatungsgesetz] vom 16. 8. 1961, BGBl. I S. 1301 [mehrfach geändert; geltende Fassung abgedruckt in: »Steuer-gesetze« Textsammlung mit Verweisungen und Sachverzeichnis, Verlag C. H. Beck, Nr. 840]) und für die Architektenkammer saarländischen Rechts (s. §§ 21 ff. der Rechtsanordnung über die Errichtung der Architektenkammer des Saarlandes vom 4. 7. 1947, ABl. S. 215)⁷⁹. Auch die Rechtsanwaltskammern haben unselbständige Mitglieder, wenngleich diese in ihren Funktionen als Rechtsanwälte beschränkt sind (§§ 46, 60 BRAO).

ee) Der Vergleich mit den Landwirtschaftskammern

Nicht alle Länder haben Landwirtschaftskammern⁸⁰. Bayern hat keine Landwirtschaftskammer. Der Bayerische Bauernverband kann den berufsständischen Kammern nicht gleichgestellt werden⁸¹. Im Saarland z.B. gibt es eine Landwirtschaftskammer. In ihr sind auch die abhängig in der Landwirtschaft Tätigen repräsentiert, wenngleich sehr schwach (§§ 6 ff. des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer des Saarlandes vom 9. 7. 1956, ABl. S. 1042).

ff) Gleichheitsgerechte Repräsentation der Arbeitnehmer?

Das Bild ist also diffus. In der Tat scheint hier ein verfassungsrechtliches Bedenken gegen die Errichtung von Arbeitskammern gegeben zu sein. Dieses gleichheitliche Bedenken bezieht sich zwar nicht auf die Repräsentation der Arbeitnehmer durch Arbeitskammern. Deren Lage würde durch die Einführung von Arbeitskammern nicht ungleich verändert. Sind sie jetzt ohne eine spezifische öffentlichrechtliche Arbeitnehmerorganisation sehr ungleich in den verschiedenen berufsständischen Kammern vertreten, so wären sie nach Einführung von Arbeitskammern in den übrigen berufs-

⁷⁹ Zur Zeit der Erstattung des Gutachtens hatte Bayern keine Architektenkammer S. nunmehr aber Art. 8 ff. des Bayerischen Architektengesetzes vom 31. Juli 1970 (GVBl. S. 363).

⁸⁰ S. dazu *Sauer*, Art. »Landwirtschaftskammern«, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6 1959, S. 518 ff. (519).

⁸¹ S. dazu Verordnung Nr. 106 über die Aufgaben des Bayerischen Bauernverbandes vom 29. 10. 1946 (BayBS IV S. 318); w. Hinw. bei *Ziegler-Tremel*, Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern, Nr. 57. S. dazu auch *Zacher*, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946-1964, Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F. Bd. 15 (1966) S. 321 ff. (385) [im folgenden: Verfassungsentwicklung] m. w. Nachw.

ständischen Kammern nicht mehr und nicht weniger ungleich vertreten als vor der Einführung der Arbeitskammern. Vom Standpunkt der Arbeitnehmer aus wäre allenfalls zu fragen, ob die verschiedene Einbeziehung und Repräsentation durch die verschiedenen berufsständischen Kammern – ohne die Arbeitskammern – in sich gleichheitlich gerechtfertigt werden kann.

Das gleichheitliche Problem in bezug auf die Arbeitskammern tritt vielmehr gerade von Seiten der »Unternehmer« und sonstigen »Selbständigen« her auf. Sie sind in den bestehenden berufsständischen Kammern – wie gezeigt – sehr unterschiedlich allein (so in den Industrie- und Handelskammern) oder zusammen mit Arbeitnehmern ihrer Betriebe (so nach der Handwerksordnung und in der saarländischen Landwirtschaftskammer) oder jedenfalls mit Arbeitnehmern gleicher beruflicher Qualifikation (so in den Kammern der »freien Berufe«) vertreten. Ihnen stehen jedenfalls diese berufsständischen Kammern zur Wahrnehmung von Unternehmerinteressen, Arbeitgeberinteressen oder auch nur spezifischen »Selbständigen-Interessen« nur sehr begrenzt oder überhaupt nicht zur Verfügung.

Auch für die Unternehmer und sonstigen Selbständigen stellt sich freilich zunächst die Frage – die hier nicht zu erörtern ist –, ob diese verschiedene Repräsentation in den verschiedenen berufsständischen Kammern gerechtfertigt ist. Darüber hinaus aber ist von ihnen her zu fragen, ob gerade die Arbeitnehmer trotz ihrer verschiedentlichen Beteiligung an den sonstigen berufsständischen Kammern durch Arbeitskammern gesondert repräsentiert sein sollen. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob das Arbeitnehmerinteresse als hinreichend schutzbedürftiger angesehen wird als die Interessen der in den berufsständischen Kammern zusammengeschlossenen Unternehmer und sonstigen Selbständigen. Das wird man bejahen können⁸².

Der Gefahr eines »Systembruchs« ist freilich nicht zu leugnen⁸³. Der Weg, die Arbeitnehmerinteressen in den Arbeitskammern isoliert, in berufsständischen Kammern darüber hinaus mit wahrnehmen zu lassen, kann nicht beliebig fortgesetzt werden.

⁸² S. zur Zulässigkeit auch *Großmann*, a.a.O., S. 308 m. w. Nachw. – S. zum Postulat der »Parität« auch *Lerche*, Zentralfragen des Arbeitskampfrechts, 1968, S. 64 ff.

⁸³ Zum gleichheitlichen Postulat der Systemgerechtigkeit z.B. *Zacher*, Soziale Gleichheit AöR Bd. 93 [1968] S. 341 f. (352 ff.).

4. Arbeitskammer, Berufsfreiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit

a) Vorbemerkung

Indem feststeht, daß die Errichtung von Arbeitskammern – jedenfalls nicht grundsätzlich – gegen Art. 9 GG oder Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, ist der »Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung«, innerhalb dessen öffentlichrechtliche Zwangsorganisation möglich ist⁸⁴, noch nicht ganz abgeschritten. Zu erwähnen sind zunächst noch zwei Freiheitsrechte, die durch die Errichtung von Arbeitskammern und die Zwangsmitgliedschaft bei Arbeitskammern berührt werden: die Freiheit des Berufs (Art. 12 Abs. 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)⁸⁵.

b) Zu Art. 2 Abs. 1 GG

Art. 2 Abs. 1 GG schützt absolut »eine Sphäre privater Lebensgestaltung«, einen »letzten unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit . . . , der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist«⁸⁶ (s. Art. 19 Abs. 2 GG). Darüber hinaus schützt Art. 2 Abs. 1 GG den Bürger gegen Eingriffe in seine Freiheit, die nicht der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechen. Verfassungsmäßige Ordnung i. S. des Art. 2 Abs. 1 GG ist jedoch die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung, d.h. die Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung entsprechen⁸⁷.

Offensichtlich berührt die Zwangsorganisation des Bürgers in Arbeitskammern nicht den unantastbaren Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG (Art. 19 Abs. 2 GG)^{87a}. Vielmehr ist nur zu prüfen, ob die Errichtung von Arbeitskammern in Rahmen der verfassungsmäßigen Rechtsordnung möglich ist⁸⁸.

⁸⁴ BVerfG 10, 89 (102).

⁸⁵ Art. 12 Abs. 1 GG ist gegenüber Art. 2 Abs. 1 GG *lex specialis* und geht als Prüfungsmaßstab vor (s. die Hinw. bei Leibholz-Rincke, a.a.O., Art. 12 Anm. 2). Inwieweit hier Art. 12 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG Anwendung findet (s.a. S. 43), ist für das Folgende jedoch unerheblich.

⁸⁶ BVerfG 6, 32 (41).

⁸⁷ BVerfG 6, 32 (40 f.).

^{87a} S. a. Thieme, a.a.O., S. 29.

⁸⁸ S. a. BVerfG 10, 89 (102): »Wohl aber zeigt Art. 2 Abs. 1 GG, daß eine solche Zwangsmitgliedschaft nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung möglich ist«. Entsprechend BVerfG 10, 354 (363 ff.); 15, 235 (239 ff.).

c) *Zu Art. 12 Abs. 1 GG*

Die Situation ist hinsichtlich Art. 12 GG ähnlich. Ein Konflikt mit dem »harten Kern« der Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) scheidet aus. Desgleichen berührt die Zwangsorganisation in Arbeitskammern nicht die freie Wahl des Arbeitsplatzes (ebd.). In Betracht kommt allenfalls, die Zwangsorganisation in Arbeitskammern als Regelung der Berufsausübung zu qualifizieren⁸⁹. Selbst das freilich ist zweifelhaft; denn die Zugehörigkeit zur Arbeitskammer ist allenfalls eine »Folge der Ausübung eines bestimmten Berufs. Mit ihrer Anordnung hat der Gesetzgeber weder die Art und Weise der Ausübung des Berufs geregelt, noch eine berufspolitische Tendenz verfolgt«⁹⁰. Aber auch das setzt noch voraus, daß »Arbeitnehmer-Sein« ein Beruf im Sinne des Art. 12 GG ist.

Doch selbst wenn die Zwangsorganisation in Arbeitskammern als Berufsausübungsregelung angesehen würde, so reichte der Schutz, den Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG bieten würde, nicht über den Schutz hinaus, den Art. 2 Abs. 1 GG der persönlichen Freiheit bereits bietet. Die freie Ausübung des Berufs kann durch Gesetz geregelt werden. Und das Ermessen des Gesetzgebers findet seine Schranken in der Garantie der freien Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG), im Wesensgehalt der freien Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 Satz 2, Art. 19 Abs. 2 GG)⁹¹ und in der verfassungsmäßigen Ordnung, wie auch Art. 2 Abs. 1 GG sie in bezug nimmt⁹².

d) *Die Arbeitskammern in der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG*

Somit ist die Frage zu erörtern, ob die Einrichtung von Arbeitskammern Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung sein kann. Diese Frage ist hinsichtlich der Übereinstimmung mit Art. 9 GG und Art. 3 Abs. 1 GG bereits geprüft (s.o.S. 26 ff., 36 ff.). Die folgenden Gesichtspunkte bedürfen jedoch noch der Erörterung.

⁸⁹ S. dazu *Scheuner*, a.a.O., S. 820.

⁹⁰ So *BVerfG* 15, 235 (239) zur Zwangszugehörigkeit zu den Industrie- und Handelskammern. Ähnlich vordem schon *BVerfG* 10, 354 (362 f.) zur Mitgliedschaft bei der Bayerischen Ärzteversorgung.

⁹¹ Die Frage, ob neben der Garantie der freien Berufswahl noch Raum für eine Wesensgehaltsgarantie der freien Berufsausübung ist, kann hier dahingestellt bleiben.

⁹² S. zur Praxis zu Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG: *Leibholz-Rinck*, a.a.O., Art. 12 Rd.-Nr. 8, 12. – Zur Zulässigkeit der Arbeitskammern nach Art. 12 GG s. *Großmann*, a.a.O., S. 308.

aa) Die »legitime Aufgabe«

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts »dürfen öffentlich-rechtliche Verbände nur gegründet werden, um legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen zu lassen«⁹³. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht⁹⁴ etwa anerkannt, daß die Wahrnehmung der Interessen der Gesamtwirtschaft durch die Industrie- und Handelskammern eine legitime öffentliche Aufgabe darstellt. Gleiches muß für die umfassende Wahrnehmung der Interessen der Arbeitnehmer durch die Arbeitskammern gelten. Wenn es eines verfassungsrechtlichen Titels dafür bedarf, so ist er im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) zu finden⁹⁵.

Die Frage nach der Legitimität der von den Arbeitskammern wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben ist eng verbunden mit der Wahl der Organisationsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts⁹⁶. Die körperschaftliche Selbstverwaltung zeichnet sich dadurch aus, daß sie imstande ist, die Interessierten im Rahmen staatlicher Ordnung zusammenzuführen. So läßt sich nicht sagen, legitime öffentliche Aufgabe einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sei nur, was der Staat auch durch seine Behörden wahrnehmen könne⁹⁷. Unmittelbar staatliche Behörden könnten nicht in gleicher Weise sinnvoll die Interessen der Arbeitnehmerschaft artikulieren wie eine körperschaftliche Organisation der Arbeitnehmer⁹⁸. Sie können es nicht einmal, wenn sie durch Organe sogenannter politischer Selbstverwaltung (Ausschüsse und dergleichen) unterstützt werden. An-

⁹³ *BVerfG* 10, 89 (102 f.), 354 (363). Zurückhaltender *BVerfG* 12, 319 (323 f.). Zum Begriff *Scheuner*, a.a.O., S. 802, 811 ff. S. nunmehr auch die neueren Überlegungen von *Brohm*, a.a.O., S. 272 ff. insbes. S. 279 f. – *Gass* (a.a.O., S. 780 ff.) fordert weitergehend »Daseinsnotwendigkeit« einer Zwangskörperschaft (insbes. S. 782; gleiches verlangt vom Art. 9 GG her *Quidde*, Grundrechtsschutz vor Zwangsmitgliedschaften, *DÖV* 11. Jhg. [1958] S. 521 ff. [524 f.]). Dagegen insbes. *BVerwG* 23 304 (307); *Thieme*, a.a.O., S. 22 f.; *Scheuner*, a.a.O., S. 814.

⁹⁴ *BVerfG* 15, 235 (241 f.).

⁹⁵ *BVerwG* 23, 304 (306); *Thieme*, a.a.O., S. 26 f.; *Großmann*, a.a.O., S. 305 f. m. w. Nachw. – S. zum »legitimen Zweck« der Arbeitskammern auch die Ausführungen oben S. 15 ff., 30 ff., insbes. auch, Anm. 59 und 61.

⁹⁶ *VG Sigmaringen* a.a.O.- s.a. *BVerfG* 10, 89 (102).

⁹⁷ S.a. *Scheuner*, a.a.O., S. 815. – Mißverständlich vielleicht *BVerfG* 10, 89 (102): »Doch ist es Sache des gesetzgeberischen Ermessens, zu entscheiden, welche dieser Aufgaben der Staat nicht durch seine Behörden, sondern durch eigens gegründete öffentlich-rechtliche Anstalten oder Körperschaften erfüllt.«

⁹⁸ S.a. *Thieme*, a.a.O., S. 22, 26. Unrichtig wohl *BFH* BStBl. 1965 III S. 450 (451).

dererseits läßt sich auch nicht sagen, die Interessen der Arbeitnehmer könnten durch deren frei gebildete Vereinigungen in gleicher Weise wahrgenommen werden wie durch eine umfassende, vom Staat vorgeordnete und gewährleistete Organisation der Arbeitnehmer⁹⁹. Gerade als Aufgabe einer öffentlichrechtlichen Selbstverwaltungsorganisation ist die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen legitime Sache der Arbeitskammern¹⁰⁰

bb) Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Die Einrichtung von Arbeitskammern verstößt auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Verbot des Übermaßes¹⁰¹. Die Inpflichtnahme des Einzelnen ist relativ geringfügig (s.o.S. 22, 38). Eindeutig belastet wird der Arbeitnehmer nur durch die Beitragspflicht. Diese kann angemessen gehalten werden¹⁰². Dafür, daß der Apparat und der sonstige Aufwand der Arbeitskammer nicht das Maß des präsumtiven Interesses der Arbeitnehmer überschreitet, ist konkret Vorsorge zu treffen. Eine allgemeine Negation der Arbeitskammern läßt sich aus der Möglichkeit konkreter Unverhältnismäßigkeit nicht ableiten. Im übrigen ist der Einzelne dem Nachteil ausgesetzt, daß die Interessen der Arbeitnehmerschaft als einer Gesamtheit im Gegensatz zu seinen eigenen Interessen – jedenfalls wie er sie beurteilt – artikuliert werden (s.o. S. 38). Auch dieses Risiko steht nicht außer Verhältnis zu dem präsumtiven Nutzen, den jeder einzelne Arbeitnehmer aus der potenten Geltendmachung der Arbeitnehmerinteressen durch die Arbeitskammern zieht¹⁰³.

cc) Arbeitskammern und Subsidiaritätsprinzip

Somit verstößt die Einrichtung von Arbeitskammern – immer vorbehaltlich der Verfassungsmäßigkeit der Einzelheiten – nicht gegen die

⁹⁹ S. dazu o. S. 30 ff. S. a. *BVerfG* 15, 235 (243) für die Zwangsmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern.

¹⁰⁰ *BVerwG* 23, 304 (306); – jedenfalls im Ergebnis übereinstimmend – *BFH* a.a.O.; *Thieme*, a.a.O., S. 26 ff.; sehr eingehend, wenn zum Teil auch in der Begründung abweichend *Großmann*, a.a.O., S. 301 f., 305 m. zahlr. Nachw.; a. A. *Gass*, a.a.O., S. 782 f.

¹⁰¹ *Thieme*, a.a.O., S. 29 ff. S. zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Zwangsorganisationen: *BVerwG* 10, 354 (370); 15, 235 (243 f.). S. zum Problem auch *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 216.

¹⁰² *BVerwG*, a.a.O., S. 308; *BFH*, a.a.O. S. 451; *Thieme*, a.a.O., S. 29. S. a. S. 34. – Deshalb erscheint auch ein besonderes Eingehen auf Art. 14 GG nicht geboten. S. dazu *Großmann*, a.a.O., S. 307 f.

¹⁰³ S. zum Vorigen auch *Großmann*, a.a.O., S. 307 m. w. Nachw.

verfassungsmäßige Ordnung¹⁰⁴. Das kann auch nicht unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip bestritten werden¹⁰⁵. Das Subsidiaritätsprinzip ist in seiner Allgemeinheit kein Satz des positiven Rechts¹⁰⁶. Es mag in den Freiheitsrechten, in den Anordnungen der Verfassung über die Selbstverwaltung, im bundesstaatlichen Prinzip, im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und im Übermaßverbot und i.a.m. wiedererkannt werden. Über diese jeweils engeren Prinzipien und Regelungen der Verfassung hinaus bringt das Subsidiaritätsprinzip positive Normen jedoch nicht ein. Das Bundesverfassungsgericht hat in den einschlägigen Entscheidungen¹⁰⁷ denn auch nie auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen.

Aber selbst wenn das Subsidiaritätsprinzip gelten sollte, wäre von daher ein überzeugender Einwand gegen die Verfassungsmäßigkeit der Arbeitskammern nicht möglich. Um die Interessen der Arbeitnehmerschaft als einer Gesamtheit wahrzunehmen, ist eine Organisation, die alle Arbeitnehmer umfaßt und ihren Gesamtwillen zu integrieren hat, eben das Richtige. Weder kleinere Einheiten – vor allem die partikularen frei gebildeten Organisationen¹⁰⁸ – noch größere Einheiten – als solche kommen wohl nur Land und Bund in Betracht – können diese spezifische Aufgabe in gleicher Weise erfüllen¹⁰⁹.

III. Die Zuständigkeit der Länder für die Errichtung von Arbeitskammern

Für die Zuständigkeit der Länder zur Regelung des Rechts der Arbeitskammern ist von der Zuständigkeitsnorm des Art. 70 GG auszugehen

¹⁰⁴ Am Rande sei noch vermerkt, daß die Unsicherheit des Mitgliederstandes einen Verstoß gegen das Prinzip der Rechtssicherheit ergeben könnte. Was insoweit auf S. 37 sub specie des Gleichheitssatzes ausgeführt wurde, gilt auch hier.

¹⁰⁵ S. *BVerwG*, a.a.O., S. 306 f.; *Thieme*, a.a.O., S. 12 ff.

¹⁰⁶ S. *Herzog*, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, *Der Staat* Bd. 2 (1963) S. 399 ff.; *Zawor*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, S. 73 ff., insbes. S. 80 ff.; je m. w. Nachw. – Die umfassende neuere Arbeit *Isensees* (Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968) kann mich nicht vom Gegenteil überzeugen (s. a. *Evers*, DVBl. 84. Jhg. [1969] S. 758 f.).

¹⁰⁷ *BVerfG* 10, 89, 354; 15, 235.

¹⁰⁸ S. *BVerwG*, a.a.O., S. 307; s.a. nochmals S. 30 ff., insbes. auch Anm. 59–61.

¹⁰⁹ S. *Großmann*, a.a.O., S. 305 ff. m. eingeh. Nachw. – Vermerkt sei, daß z.B. ein so eindeutiger Vertreter des Subsidiaritätsprinzips wie *Messner* (*Soziale Frage*, 7. Aufl. 1964, S. 368 ff.) für Arbeitskammern eintritt (ebd. S. 618 f.). S. dazu freilich die bei *Isensee* (a.a.O., S. 140 Anm. 96) genannten Kritiker.

(s.a. Art. 30 GG). Danach sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht eine Zuständigkeit zuweist. Die Frage ist also, ob und inwieweit eine Zuständigkeit des Bundes besteht¹¹⁰.

1. Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 12 GG?

In Betracht kommt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Arbeitsrecht (Art. 74 Nr. 12 GG)¹¹¹. Der Bund hat jedoch von der Zuständigkeit, das Arbeitsrecht zu regeln, in Richtung auf die Arbeitskammern noch keinen Gebrauch gemacht. Daß der Bund sonst Arbeitsrecht geregelt hat, reicht nicht aus, um die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG auszulösen. Der Bund hat das Arbeitsrecht nicht kodifiziert¹¹².

Eine andere allgemeine Zuständigkeit des Bundes, das Recht der Arbeitskammern zu regeln, ist nicht ersichtlich. Jedoch seien zwei speziellere Probleme erwähnt.

2. Spezielle Unzuständigkeit der Länder?

a) Bundesbedienstete als Mitglieder der Arbeitskammern kraft Landesrechts?

Nach Art. 73 Nr. 8 GG steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen zu. Somit erhebt sich die Frage, ob die Arbeitskammern auch Arbeitnehmer erfassen können, die im Dienst des Bundes stehen. Das Problem ist nicht dadurch ausgeräumt, daß die Arbeitskammer-Gesetze die Beamten und Beamtenanwärter des öffentlichen Dienstes nicht erfassen (so ausdrücklich

¹¹⁰ *Galperin* (Die Beitragspflicht der im bremischen Staatsgebiet von Dienststellen der Bundesrepublik beschäftigten Arbeitnehmer zur Organisation der bremischen Arbeiterkammern, *Recht der Arbeit* 6. Jhg. [1953] S. 5 ff. [7]) meint, die Errichtung von Arbeitskammern durch die Länder sei »Selbstorganisation« der Länder, für welche diese ausschließlich zuständig seien. Dem kann aus einer Reihe von Gründen nicht zugestimmt werden.

¹¹¹ S. dazu *Thieme*, a.a.O., S. 10 f. Für die Einordnung der Arbeitskammergesetzgebung in Art. 74 Nr. 12 GG: v. *Mangoldt-Klein*, *Das Bonner Grundgesetz*, 2. Aufl. 1957/1964, Art. 74 Anm. XXV 2 (S. 1603); *Mauz-Dürig-Herzog*, *Grundgesetz*, 1969, Art. 74 Rd.-Nr. 78.

¹¹² *BVerfG* 7, 342. Diese Entscheidung befaßt sich freilich insbesondere mit dem Kodifikationsprinzip des Art. 55 EGBGB. Diese privatrechtliche Kodifikationsnorm kommt für das Arbeitskammerrecht ohnedies nicht in Betracht.

§ 3 Abs. 5 Nr. 1 BremAKG); denn Bundesbedienstete i.S. des Art. 73 Nr. 8 GG sind auch Angestellte und Arbeiter des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts¹¹³. Die Lösung ergibt sich jedoch daraus, daß die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nur die »Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen« umfaßt. Das ist zwar in einem weiten Sinne zu verstehen, so daß es sich nicht nur auf alle Fragen der Entstehung, des Endes und der Nachwirkung von Dienstverhältnissen der genannten Art, sondern auch auf sämtliche Rechte und Pflichten des Dienstnehmers einschließlich der Besoldung und Versorgung, des Rechtsschutzes, des Disziplinarrechts und der Personalvertretung erstreckt¹¹⁴. Jedoch kann es sich nicht um irgendwelche »Rechtsverhältnisse« von Bundesbediensteten handeln. Vielmehr kann nur das Dienstverhältnis zum Bund oder zur bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts – wenn auch mit seinen individualrechtlichen und kollektivrechtlichen Verästelungen – gemeint sein. Gerade das Dienstverhältnis des Bediensteten zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts wird von der Einrichtung und Tätigkeit der Arbeitskammern und von der Mitgliedschaft bei den Arbeitskammern aber nicht berührt. Die soziale Rolle des Arbeitnehmers (und insofern auch sein »Rechtsverhältnis« als Arbeitnehmer) bildet nur den Anknüpfungspunkt für ein neues, nicht dienstrechtliches Rechtsverhältnis.

Im übrigen ist umstritten, ob die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Art. 73 Nr. 8 GG nur spezifische Rechtsvorschriften der Bundesbediensteten umfaßt und allgemeine arbeitsrechtliche Vorschriften, auch soweit sie – mangels spezifischer Normen – die Rechtsverhältnisse von Bundesbediensteten gestalten, der konkurrierenden Zuständigkeit nach Art. 74 Nr. 12 GG unterstellt bleiben, oder ob auch allgemeine arbeitsrechtliche Vorschriften, wenn immer sie Rechtsverhältnisse von Bundesbediensteten gestalten, unter Art. 73 Nr. 8 GG fallen¹¹⁵. Die Frage bedarf angesichts des eben Ausgeführten hier keiner Entscheidung. Setzt man aber voraus, Art. 73 Nr. 8 GG sei ganz allgemein *lex specialis* gegenüber Art. 74 Nr.

¹¹³ S. v. *Mangoldt-Klein*, a.a.O., Art. 73 Anm. XV 2 a (S. 1498) m. w. Nachw.; *Maunz-Dürig-Herzog*, a.a.O., Art. 73 Rd-Nr. 110.

¹¹⁴ S. *Maunz-Dürig-Herzog*, a.a.O., Rd-Nr. 111; s.a. v. *Mangoldt-Klein*, a.a.O., Anm. XV 2 c; je m. w. Nachw.

¹¹⁵ S. dazu *BVerfG* 7, 89 (97 f.) m. w. Nachw.

12 GG¹¹⁶, so bekräftigt das nur die gegebene Auslegung des Begriffs »Rechtsverhältnisse«. Dieser weitgreifende Geltungsanspruch des Art. 73 Nr. 8 GG wäre nämlich sicher nicht mit einer Auslegung vereinbar, die den Begriff des »Rechtsverhältnisses« über das mit dem Bund oder einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts bestehende Dienstverhältnis hinaus erstreckte. Andernfalls hätte Art. 73 Nr. 8 GG für die Bediensteten des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein spezifisches, ausschließlich bundesrechtliches »Personalstatut« konstituiert, das für unabsehbar viele Regelungen gälte, die an ihre Arbeitnehmerrollen anknüpfen.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß Art. 73 Nr. 8 GG der landesrechtlichen Regelung von Arbeitskammern auch dann nicht im Wege steht, wenn diese – was aus Gründen der Effektivität und der Gleichmäßigkeit (wohl auch nach Art. 3 Abs. 1 GG) geboten ist – die Arbeitnehmer des Bundes einbezieht¹¹⁷.

b) Die Arbeitskammerbeiträge und die steuerrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes

Ein anderes spezielles Problem wurde darin gesehen, daß die Arbeitskammern durch Beiträge der Arbeitnehmer finanziert werden¹¹⁸. Kammerbeiträge dieser Art wurden gelegentlich als Steuern qualifiziert¹¹⁹. Träfe diese Ansicht zu, so wären Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit sowie Zuflußhoheit nach Art. 105 ff. GG zu bestimmen. Sind sie dagegen echte Beiträge, so sind sie »in den Gesetzen zu regeln, durch die auch die Errichtung und das Funktionieren der betreffenden Institutionen geregelt wird; die Abgabenregelung ist insoweit integrierender Bestandteil der jeweiligen Gesetzgebungszuständigkeit«¹²⁰.

Beiträge sind »die Beteiligung der Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung ... Maßgebend ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung: das Gemeinwesen stellt eine besondere Einrichtung zur

¹¹⁶ *Maunz-Dürig-Herzog*, a.a.O., Art. 73 Rd-Nr. 112.

¹¹⁷ S. zu allem Vorigen eingehend *Galperin* a.a.O.

¹¹⁸ S. dazu *Thieme*, a.a.O., S. 11 f.

¹¹⁹ *Vogel*, Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 73. Jhg. (1958) S. 491 ff.

¹²⁰ *Maunz-Dürig-Herzog*, a.a.O., Art. 105 Rd-Nr. 9.

Verfügung; wer davon besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen¹²¹.

Die Arbeitskammerbeiträge sind Beiträge in diesem Sinn¹²². Daß der eine oder andere Arbeitnehmer den Vorteil, den ihm die Arbeitskammer bieten soll, nicht anerkennt, etwa weil er seine Interessen nicht wirksam genug gewahrt sieht, weil er mit dem Ergebnis der Willensbildung in der Arbeitskammer nicht einverstanden ist, oder weil er die Dienstleistungen der Kammer nicht haben will, steht nicht entgegen. Entscheidend ist, daß die Arbeitskammer objektiv zum Vorteil der Arbeitnehmer bestimmt ist. Ob die Vorteile, die eine Verwaltungseinrichtung bietet, von dem Beitragspflichtigen wirklich wahrgenommen werden, ist für das Wesen des Beitrags gleichgültig¹²³. Der Beitrag ist zunächst Entgelt eines präsumtiven Vorteils und potentiell Ausgleich eines effektiven Vorteils.

Entsprechendes wie für die Beiträge gilt sub specie der Zuständigkeit für die Gebühren, die von den Kammern erhoben werden können (§ 23 BremAKG)¹²⁴.

IV. Die Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht

Schon die Überlegungen zur Bundeszuständigkeit (S. 47 ff.) haben ergeben, daß einfaches Bundesrecht, das die Errichtung von Arbeitskammern regeln würde, nicht besteht. In Einzelheiten freilich ist ein Verstoß gegen einfaches Bundesrecht immer denkbar (wenn z.B. den Arbeitskammern prozessuale Befugnisse zum Schutz von Arbeitnehmern zugesprochen würden, die ihnen nach den Gerichtsverfahrensordnungen des Bundes nicht zukommen könnten¹²⁵). Hier ist nur festzustellen, daß ein prinzipieller Widerspruch zwischen Landesrecht, das Arbeitskammern errichtet und regelt, und einfachem Bundesrecht nicht besteht.

¹²¹ *BVerfG* 9, 291 (297 f.); s.a. *BVerfG* 7, 244 (254 f.); 14, 312 (317 f.). S. die vorgenannten Entscheidungen auch dazu, daß sich die Zuständigkeiten für Beiträge nicht nach Art. 105 ff. GG, sondern nach den sonstigen Sachkompetenzen (Art. 70 ff., 84 ff. GG) bestimmen. In *BVerfG* 11, 105 (110) wird dies – begriffsjuristisch – sogar für die Beiträge zur Finanzierung der Kindergeldleistungen der Familienausgleichskassen angenommen.

¹²² S. *BVerwG* 23, 304 (308); *Thieme*, a.a.O., S. 11 f.; allgemein zu den Kammerbeiträgen: *Klein*, Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 74. Jhg. (1959) S. 315 ff.

¹²³ S. z.B. *Wolff*, Verwaltungsrecht I, 7. Aufl. 1968, S. 256.

¹²⁴ S. nochmals *Maunz-Dürig-Herzog*, a.a.O.

¹²⁵ Ein Beispiel, daß solche Befugnisse bundesrechtlich möglich sind, s. bei LSG Bremen, Beschluß vom 7. 12. 1955, SozSichKartei 1956 Nr. 562.

C. Zur Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit der bayerischen Verfassung

Die Rechtslage in Bayern weicht infolge der eigentümlichen Norm des Art. 179 BV wesentlich von der Rechtslage im Bund ab. Diese Besonderheit ist daher vorab ins Auge zu fassen (I). Erst dann können auch für die bayerische Verfassung die Aspekte der Koalitionsfreiheit, des Gleichheitssatzes, der sonstigen Freiheitsrechte usw. sinnvoll erörtert werden (II).

I. Sind Arbeitskammern mit Art. 179 BV vereinbar

1. Grundsätzliches zur Auslegung des Art. 179 BV

a) Unstreitiges

Art. 179 BV schließt für bestimmte Organisationen

»Die in dieser Verfassung bezeichneten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften, Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher (Art. 34, 36, 154, 155, 164) . . .«

bestimmte Eigenschaften aus.

Sie »sind keine öffentlichen Behörden und dürfen keine staatlichen Machtbefugnisse ausüben. Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ist ausgeschlossen«.

Diese Vorschrift negiert nicht schlechthin eine öffentlichrechtlich – personalverbandliche Ordnung, auch nicht, soweit sie auf Zwangsmitgliedschaft basiert¹²⁶. Sie ist auch nicht ein Zusatz etwa zu den Grundrechten, der die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), die Vereinigungsfreiheit (Art. 114 BV) oder die Koalitionsfreiheit (Art. 170 BV) in Richtung auf ein Verbot öffentlichrechtlicher Zwangszusammenschlüsse ergänzen

¹²⁶ *VerfGH* 4, 30 (36 ff.), 150 (160).

würde¹²⁷. Art. 179 BV hat organisationsrechtlichen Charakter¹²⁸. Für andere als die in Art. 179 BV verzeichneten Organisationen kommen die in Art. 179 BV ausgesprochenen Beschränkungen nicht in Betracht¹²⁹.

b) Die Alternative der Interpretation

Streitig ist jedoch, auf welche Organisationen sich Art. 179 BV erstreckt.

Der *Verfassungsgerichtshof* hält den Begriff der »sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaft« für unmittelbar anwendbar. Der Hinweis des Art. 179 BV auf Art. 34, 36 BV erscheint in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes als Erläuterung des Begriffs der »sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften«. »Ob ein Verband eine »soziale wirtschaftliche oder kulturelle Körperschaft« im Sinne der Art. 34, 36, 179 BV bildet, (ist) nach seiner Satzung, seinen Aufgaben, seiner Betätigung und den von ihm verfolgten Zwecken zu beantworten«¹³⁰. Um die Tatbestände der »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher (Art. 154, 155, 164)« hat sich der Verfassungsgerichtshof nie ernstlich bemüht¹³¹.

Nach der *Gegenmeinung* spricht Art. 179 BV nur die Unvereinbarkeit zweier Typen gesetzgeberischer Entscheidung aus: der Privilegierung nach Art. 34, 36, 42, 154, 155 und 164 BV einerseits und der in Art. 179 BV umschriebenen Berechtigung andererseits¹³².

Nach dieser Ansicht kann Art. 179 BV nicht in der Weise angewandt werden, daß die allgemeinen Zwecke einer Vereinigung dem Begriff der »sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaft« unmittelbar

¹²⁷ S. *Zacher*, Verfassungsentwicklung [s. Anm. 81] S. 384.

¹²⁸ *VerfGH* 18, 108 (110).

¹²⁹ *VerfGH* 4, 219 (246); 5, 287 (294).

¹³⁰ *VerfGH*, 9, 86 (90, 94, 96); s.a. 4, 30 (38). Zur weiteren Judikatur s. *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1963 ff., Art. 179 Rd-Nr. 6. Wohl i.S. der Ansicht des *VerfGH* auch *Hoegner*, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 198. Dagegen dürfte die entsprechende Formulierung bei *Nawiasky* in: *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Teil III S. 56 als unvorsichtige Verkürzung zu werten sein (s. Anm. 132).

¹³¹ S. die rein verbalen Erwähnungen in *VerfGH* 4, 30 (38), 150 (163, 176).

¹³² S. *Zacher*, Verfassungsentwicklung, S. 353, 384; *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nrn. 3-6; wohl auch *Nawiasky*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1. Aufl. 1948, Erl. zu Art. 179.

subsumiert werden. Vielmehr muß geprüft werden, ob der Gesetzgeber eine Organisation in die besondere Stellung nach Art. 34, 36, 154, 155, 164 BV eingewiesen hat. Hat der Gesetzgeber seine Entscheidung noch nicht getroffen, so steht er vor der Wahl, »soziale, wirtschaftliche und kulturelle Körperschaften, Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher« *entweder* in die in Art. 34, 36, 154, 155 und 164 BV umschriebenen Positionen einzuweisen *oder* sie – möglicherweise – auf der Basis der Zwangsmitgliedschaft aufzubauen, ihnen den Charakter öffentlicher Behörden zu verleihen und ihnen staatliche Machtbefugnisse zu übertragen¹³³.

Für *diese Theorie* sprechen der Wortlaut des Art. 179 BV und die Entstehungsgeschichte¹³⁴. Sie hat gleichwohl ihre spezifische Schwäche. Zwar ist die Befugnis, in den Senat zu delegieren, klar umrissen, so daß der Gesetzgeber (Art. 42 BV) unschwer zwischen der in Art. 34, 35 BV angegebenen Position und den in Art. 179 BV genannten Eigenschaften wählen kann. Die in Art. 154, 155 und 164 BV angegebenen Positionen dagegen sind unklar und verschwommen. Sie sind so weit gehalten, daß es schwer fällt, soziale und wirtschaftliche Organisationen zu bezeichnen, die nicht mit diesen Positionen in Verbindung gebracht werden könnten¹³⁵.

Gegen die *Theorie des Verfassungsgerichtshofs* sprechen nicht nur Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 179 BV. Gegen sie sprechen auch die Ergebnisse, die mit dieser Theorie erreicht wurden. Um die ihm notwendig erscheinenden Standesorganisationen vor dem Interdikt des Art. 179 BV zu retten, sah sich der Verfassungsgerichtshof durchwegs gezwungen, diese Organisationen zu »idealisieren«. Die kassenärztliche Vereinigung z. B. habe den Zweck der »gesundheitlichen Betreuung der Versicherten«; »die Verwirklichung dieses Zwecks hat zwar mehrfach soziale, wirtschaftliche und kulturelle Auswirkungen, macht aber die Körperschaft selbst nicht zu einer sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen im Sinne des Art. 179 BV«¹³⁶. Zu den ärztlichen Standesorganisationen meinte der Verfassungsgerichtshof: »Die Sorge für die Gesundheit des einzelnen und

¹³³ S. dazu nochmals *Nawiascky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nrn. 4 und 5 m. w. Nachw.

¹³⁴ S. ebd. Ad.-Nr. 2

¹³⁵ Umso mehr erstaunt, daß der Verfassungsgerichtshof nie glaubte, sich mit diesen Tatbeständen auseinandersetzen zu müssen.

¹³⁶ *VerfGH* 4, 150 (176).

des gesamten Volkes ist Selbstzweck; seine Verwirklichung durch die Berufstätigkeit der Ärzte und die ärztlichen Berufsvertretungen ist zwar sozial, wirtschaftlich und kulturell bedeutsam, nicht aber unmittelbar auf ein soziales, wirtschaftliches oder kulturelles Ziel gerichtet¹³⁷. Die Aufgabe, »im Rahmen der beruflichen auch die wirtschaftlichen Belange der Ärzte zu vertreten, (tritt daneben) in den Hintergrund«. »Die Landesärztekammer ist aber auch keine soziale Körperschaft. Um als soziale Körperschaft angesehen zu werden, müßte ein Verband soziale Zwecke, wenn auch nicht ausschließlich, so doch hauptsächlich verfolgen¹³⁸. Schließlich seien auch die Aufgaben der Rechtsanwaltskammern »weder sozialer noch wirtschaftlicher noch kultureller Art¹³⁹. Die Fragestellung, ob der Gesetzgeber diese Organisationen in Positionen nach Art. 34, 36, 154, 155, 164 BV eingewiesen hat oder unter gleichzeitiger Verleihung der in Art. 179 BV genannten Eigenschaften einweisen durfte, hätte wohl eher realistische, überzeugende Argumente erbracht. Und sie hätte zu dem gleichen richtigen Ergebnis geführt, daß diese Organisationen ohne die in Art. 179 BV genannten Eigenschaften nicht auskommen und deshalb nicht zugleich Kurationsorgane für den Senat sein können.

2. Die Anwendung des Art. 179 BV auf die Arbeitskammern nach der Theorie des Verfassungsgerichtshofes

a) Der Tatbestand

Nach der Theorie des Verfassungsgerichtshofes wäre unmittelbar zu prüfen, ob Arbeitskammern »soziale, wirtschaftliche und kulturelle Körperschaften« sind. Das ist nicht zu leugnen. Die Interpretationskünste, die der Verfassungsgerichtshof für die Standesorganisationen der freien Berufe aufgewandt hat, führen hinsichtlich der Arbeitskammern sicher nicht an Art. 179 BV vorbei. Die Arbeitskammern sind nur sinnvoll, wenn sie die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrnehmen (s.o. S. 15 ff.). Damit wäre Art. 179 BV auf die Arbeitskammern anzuwenden.

¹³⁷ VerfGH 4, 150 (164).

¹³⁸ VerfGH 9, 86 (95).

¹³⁹ VerfGH 4, 30 (38).

*b) Die Folgen**aa) Allgemeines*

Den unter Art. 179 BV fallenden Körperschaften sind sowohl der Charakter »öffentlicher Behörden« als auch »staatliche Machtbefugnisse« versagt. Das bedeutet nicht schlechthin den Verzicht auf jede Erscheinungsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts¹⁴⁰. Auch scheint eine – über das Vereins- und Gesellschaftsrecht hinausgehende–aufgabengerechte, spezifische gesetzliche Vorordnung der Organisation mit Art. 179 BV nicht unvereinbar zu sein. Entscheidend sind die Befugnisse, die der Organisation dem Bürger gegenüber zustehen. Der Charakter »öffentlicher Behörden« und »staatliche Machtbefugnisse« sind Eigenschaften, die schlechthin oder jedenfalls so, wie sie konkret in Anspruch genommen werden, dem Staat nach Maßgabe des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes vorbehalten sind, Privaten und privaten Einrichtungen und Verbänden nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zugewiesen werden, nicht dagegen jedermann schon aufgrund der allgemeinen Rechtsvorschriften zustehen können. Mit anderen Worten: Es sind alle spezifisch öffentlichrechtlichen Befugnisse, soweit sie unmittelbar in die Sphäre des Bürgers wirken¹⁴¹.

bb) Arbeitskammern unter den Bedingungen des Art. 179 BV

Die typischen Aufgaben und Zuständigkeiten der Arbeitskammern fallen nicht unter die aufgezeigten Kriterien untersagter Eigenschaften, soweit sei in der Artikulation und im Vortrag von Interessen, in der Beratung von Behörden und dergleichen bestehen¹⁴². Auch die Dienstleistungen gegenüber den Kammermitgliedern oder Dritten fallen nicht darunter, soweit sie nicht spezifisch die Dienstleistungen eines Hoheitsträgers gegenüber dem Bürger sind. Haben sie im Hinblick auf die öffentliche, dem Staat zugeordnete Funktion der Arbeitskammern eine spezifische – öffentlichrechtliche – Regelung gefunden oder setzen sie, so wie sie wahrgenommen werden, eine solche Regelung notwendig voraus, so stehen sie dem Handeln »öffentlicher Behörden« aus »staatlicher Macht-

¹⁴⁰ S. *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nrn. 2, 7 m. w. Nachw.

¹⁴¹ *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nr. 7.

¹⁴² Ebd.

befugnis« gleich¹⁴³. Das gilt etwa für das Tätigwerden von Einrichtungen der Arbeitskammern, deren Benutzung öffentlichrechtlich (anstaltsrechtlich) geregelt ist. Auch hoheitliche Befugnisse der Arbeitskammern im Rahmen von Maßnahmen i.S. des § 1 Abs. 3 BremAKG könnten darunter fallen (s. dazu nochmals oben S. 18 f.). Die Dienstherrnfähigkeit, die den Arbeitskammern regelmäßig zugesprochen wird, bringt die beamtenrechtlichen Befugnisse des Dienstherrn gegenüber den Bediensteten mit sich. Sie ist mit Art. 179 BV unvereinbar. Die obrigkeitliche Gestaltung des Mitgliedschaftsverhältnisses ist im Hinblick auf Art. 179 BV vor allem hinsichtlich der Beitragsleistung problematisch, der einzigen allgemeinen Inpflichtnahme der Mitglieder der Arbeitskammern. Vereinigungen im Sinne des Art. 179 BV dürfen keine Beiträge im Sinne und nach Maßgabe des Abgaberechts erheben. Schließlich spricht Art. 179 Satz 2 BV eindeutig das Verbot der Zwangsmitgliedschaft aus.

Unter der Voraussetzung, daß Arbeitskammern Körperschaften im Sinne des Art. 179 BV sind, sind sie also nur zulässig, wenn sie vom herkömmlichen Erscheinungsbild der Arbeitskammern in folgender Weise abweichen:

- Die Arbeitskammern dürfen nicht auf Zwangsmitgliedschaft beruhen.
- Die Arbeitskammern dürfen keine Beiträge im Sinn des öffentlichen Abgaberechts erheben.
- Die Arbeitskammern dürfen nicht die beamtenrechtlichen Befugnisse des Dienstherrn haben.

Darüber hinaus dürfen die Arbeitskammern keine hoheitlichen Befugnisse haben und keine Dienstleistungen erbringen, die eine spezifische öffentlichrechtliche Ordnung der Befugnisse der Arbeitskammern notwendig machen.

Im wesentlichen bliebe von dem herkömmlichen Erscheinungsbild der Arbeitskammern nur die staatliche Vorordnung ihrer Struktur und Organisation, ihre Deklaration als »Körperschaften des öffentlichen Rechts« und ihre privilegierte Zulassung zur Interessenwahrung gegenüber öffentlichen Organen und Behörden übrig. Es ist nicht Sache dieses Gutachtens,

¹⁴³ Ebd. – Im Bereich öffentlicher Leistungsformen sind öffentlichrechtliche und privatrechtliche Regelungstypen zum Teil vertauschbar. Hier wird es für die Zulässigkeit von Befugnissen auf das konkrete Ob und Wie öffentlichrechtlicher Befugnisse ankommen. Dazu kann hier nicht abstrakt Stellung genommen werden.

zu entscheiden, ob Arbeitskammern unter diesen Voraussetzungen überhaupt sinnvoll sein können. Desgleichen kann hier nicht »durchgespielt« werden, welche neuen verfassungsrechtlichen Bedenken solchen Arbeitskammern entgegenstünden. Verfassungsrechtlich problematisch wäre jedenfalls der Verzicht auf Zwangsmitgliedschaft; denn er würde dazu führen, daß die Arbeitskammern als freiwillige Organisationen öffentlichrechtlichen Charakters mit den Koalitionen als freiwillige Organisationen privatrechtlichen Charakters miteinander konkurrieren (s. nochmals o. S. 30 ff.).

cc) Möglichkeiten der Revision

Sohlen – unter der Voraussetzung, daß Arbeitskammern unter Art. 179 BV fallen – dennoch Arbeitskammern herkömmlichen Typs eingerichtet werden, so ist das nur auf zwei Wegen erreichbar:

- entweder wird Art. 179 BV im Wege der Verfassungsänderung (Art. 75 BV) aufgehoben oder geändert;
- oder der Bund ordnet das Recht der Arbeitskammern selbst erschöpfend oder im Wege eines Rahmengesetzes. Ob ihm Art. 74 Nr. 12 GG – oder eine andere Norm des Grundgesetzes – die Zuständigkeit dazu wirklich gibt (s. o. S. 46 ff.) ist hier nicht zu prüfen.

3. Die Anwendung des Art. 179 BV auf die Arbeitskammern nach der vom Verfasser vertretenen Theorie

a) Ausgangspunkte – Arbeitskammern keine Kurationsorgane zum Senat

Nach der hier vertretenen Auffassung ist dagegen zu fragen, ob das Wesen oder jedenfalls die positive Gestaltung der Arbeitskammern ihre Einweisung in eine der in Art. 34, 36, 154, 155, 164 BV bezeichneten Positionen mit sich bringt.

Das ist hinsichtlich der Art. 34, 36 BV unschwer zu verneinen. Art. 35 Nr. 4 BV konkretisiert Art. 34 und 36 BV dahin, daß die Interessen der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften repräsentiert werden. Das sind zwar alle Organisationen der Arbeitnehmerschaft ohne Rücksicht auf ihre Streik- und Tarifwilligkeit¹⁴⁴, aber doch immer nur frei gebildete Vereini-

¹⁴⁴ *VerfGH* 8, 11; 13, 182 (189).

gungen im Sinne des Art. 170 BV (Art. 179 BV)¹⁴⁵. Jedenfalls *kann* im übrigen der Gesetzgeber davon absehen, Arbeitskammern in die Position nach Art. 34, 36 BV einzuweisen und so die Möglichkeit offen halten, den Arbeitskammern die durch Art. 179 BV interdizierten Eigenschaften beizulegen.

Problematisch ist dagegen, ob Arbeitskammern notwendig oder wenigstens aus Gründen der Zweckmäßigkeit in Positionen nach Art. 154, 155 und 164 BV einzuweisen sind. Das ist im folgenden zu prüfen^{145a}.

*b) Arbeitskammern als »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft«
nach Art. 154 BV*

aa) Zum Sinngehalt des Art. 154 BV

Art. 154 BV stellt der in Art. 152 BV begründeten wirtschaftlichen Kompetenz und Verantwortung des Staates das Prinzip gegenüber, daß die in der Wirtschaft Tätigen an dieser Aufgabe mitwirken¹⁴⁶. Dabei sind unter den zuständigen »Kreisen« der Wirtschaft außer den Unternehmern, Arbeitgebern und sonstigen Selbständigen (z.B. Landwirten) auch die Arbeitnehmer zu verstehen¹⁴⁷. Das wird vollends klargestellt durch Art. 176 BV¹⁴⁸.

Daß die »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft«, die nach Art. 154 BV an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teilnehmen, »auf demokratischer Grundlage aus den Kreisen der Berufsverbände« gewählt sein müssen, schließt einerseits aus, daß die Repräsentanten der Wirtschaft vom

¹⁴⁵ S. das Bayerische Staatsministerium der Justiz in seiner Note vom 21. 1. 1948, wiedergegeben in *VerfGH* 9, 86 (92 f.): »...da der Senat eine Vertretung der durch *freien* Willensentschluß der beteiligten zustandekommenen demokratischen Vertretungen bestimmter sozialer Gruppen sein soll«.

^{145a} Nach Ablieferung des Gutachtens erschien im Sommer 1970 die dritte Grundlieferung zum Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern (2. Aufl.) von *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*. Sie enthält aus der Feder des Verfassers auch die Erläuterungen zu Art. 154, 155 und 164 BV. Dieses Material wurde im folgenden angesichts der Identität des Verfassers nicht im einzelnen nachgetragen. Jedoch sei darauf hier allgemein hingewiesen.

¹⁴⁶ S. *Semler*, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung [im folgenden: *Sten.Ber.*] Bd. III S. 575; *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 154.

¹⁴⁷ S. *Sten. Ber.* Bd. III S. 575 f.

¹⁴⁸ S. dazu *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 154 und Art. 176; *Hoegner*, a.a.O., S. 194.

¹⁴⁹ S. *Schlögl*, *Sten.Ber.* III S. 576; *Hoegner*, a.a.O., S. 182.

Staat oder sonstwie autoritär ernannt werden¹⁴⁹, andererseits aber auch, daß beliebige Organisationen als Repräsentanten der Wirtschaft anerkannt werden, wenn nicht hinreichende Gewähr für ihre demokratische Basis und Struktur gegeben ist¹⁵⁰. Art. 154 BV postuliert somit ein Mindestmaß an Homogenität spezifischer Formen rechtlicher und politischer Selbstverwaltung der Wirtschaft mit dem allgemeinen demokratischen Prinzip (Art. 2, 4 BV).

Die Teilnahme an den »wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben« richtet sich auf die Kompetenz des Staates (s. insbes. Art. 152 BV), besteht also vor allem in der Mitwirkung an seinen Entscheidungen¹⁵¹. An die Übernahme von Aufgaben des Staates war zwar gedacht¹⁵²; sie stand jedoch von vornherein unter dem Vorbehalt des Art. 179 BV¹⁵³.

*bb) Arbeitskammern als »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft«
oder als »Berufsverbände«? – Meinungen*

Sind nun Arbeitskammern Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft im Sinne des Art. 154 BV? Oder sind die Arbeitskammern »Berufsverbände«, aus deren Kreisen die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft zu wählen wären? Direkte Stellungnahmen zu diesem Problem fehlen durchwegs, da Arbeitskammern für Bayern bisher nicht ersichtlich diskutiert wurden. Aber auch sonst sind die Meinungen diffus.

In der Rechtsprechung wurden die Handwerkskammern »gleich anderen wirtschaftlichen Körperschaften« »nach Art. 179 mit Art. 34 und 154 der Bayerischen Verfassung« als des Behördencharakters entkleidet angesehen¹⁵⁴. Die öffentlichrechtlichen Organisationen der freien Berufe dagegen wurden nicht mit Art. 154 BV in Verbindung gebracht¹⁵⁵. Im Schrifttum werden »die Unternehmerverbände, die Gewerkschaften, der Bauern-

¹⁴⁹ S. dazu auch *Semler*, Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 153: »... , daß die Entscheidung in den wirtschaftlichen Fragen, vor allem bei der Beratung der großen wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben nicht ausschließlich in die Hände der Interessenverbände gelegt werden darf«.

¹⁵¹ S. *Nawiaszky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 154.

¹⁵² *Semler*, Sten.Ber. III S. 575.

¹⁵³ *Nawiaszky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 154.

¹⁵⁴ *VGH* 1, 18 (19). S. dazu *Nawiaszky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nr. 5.

¹⁵⁵ S. nochmals Anm. 131.

verband, die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Innungen« als Berufsverbände genannt¹⁵⁶ 157.

Die Motive vermengen die Erscheinungen. Die Vorschrift sollte zunächst lauten: »Die Wirtschaft nimmt mit ihren Selbstverwaltungsorganen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil«¹⁵⁸. Dazu sagte der Antragsteller:

»... unter den in der Wirtschaft tätigen Kräften sind alle Kräfte zu verstehen, selbstverständlich in paritätischer Besetzung, sowohl die Arbeitnehmer wie die Arbeitgeber, so daß ein gemeinsames Zusammenwirken aller schaffenden Kräfte infrage kommt ... Wir könnten uns vorstellen, daß wir dahin kommen würden, daß wir den großen Verbänden der Wirtschaft, wie den Gewerkschaften, dem Bauernverband usw. ein maßgebendes Mitbestimmungsrecht nicht nur hinsichtlich der Planung, sondern auch hinsichtlich der Durchführung einräumen. Wir haben daneben ältere Organe, die sich bewährt haben. Ich erinnere an die Kammern, wie die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Innungen und andere Organisationen, die heute in ihrer Bedeutung auf Befehl der Besatzungsmacht ein wenig zurückgedrängt sind. ... Da diese Dinge im Fluß sind, und wir heute noch keinen präziseren Rahmen haben, dient mein Vorschlag gerade mit Rücksicht auf die Besatzungsmacht dem Zweck, diesen Grundgedanken wenigstens in einem Satz in der Verfassung niederzulegen und die Bedeutung dieser Gedanken ... dadurch zu unterstreichen, daß man die künftige Gesetzgebung hiermit anweist, ein besonderes Gesetz über diese Fragen zu beschließen«¹⁵⁹.

Vor allem auf Anregung *Nawiaskeys* wurde dann der Gedanke der paritätischen Mitbestimmung stärker betont. Die Vorschrift sollte dann heißen: »Die Wirtschaft nimmt mit ihren auf demokratischer Grundlage aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern gewählten Selbstverwaltungsorganen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil«¹⁶⁰. Sodann wurde das Wort »Arbeitgebern« durch das Wort »Unternehmern« ersetzt¹⁶¹. Das stieß auf den Widerstand der Landwirtschaft, die sich von dieser Mitwirkung nicht ausgeschlossen sehen wollte, die Landwirte aber auch nicht schlecht-

¹⁵⁶ *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 154. In anderer Reihenfolge auch bei *Hoegner*, a.a.O., S. 181, der jedoch zwischen den Berufsverbänden und den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft nicht sauber trennt.

¹⁵⁷ *Hoegner* (a.a.O., S. 194) meint, die Mitbestimmung nach Art. 175 BV komme nicht dem einzelnen Arbeitnehmer, sondern den Gewerkschaften zu.

¹⁵⁸ Antrag *Semler*, Sten.Ber. Bd. III S. 575.

¹⁵⁹ *Semler*, a.a.O.

¹⁶⁰ *Sten.Ber.* Bd. III S. 576.

¹⁶¹ *Sten.Ber.* Bd. III S. 576 f.

¹⁶² *Sten.Ber.* Bd. III S. 576, 628 f.

¹⁶³ *Sten.Ber.* Bd. III S. 629.

hin als Unternehmer verstand¹⁶². Daraufhin erhielt die Vorschrift ihre jetzige Fassung¹⁶³.

In der Verfassungsgebenden Landesversammlung wurde dazu noch einmal gesagt:

»In dieser Selbstverwaltung werden selbstverständlich die großen wirtschaftlichen Verbände ihre bedeutsame Rolle zu spielen haben. Schon heute zeichnen sich bei uns die beiden großen Verbände, der Bauernverband und die Gewerkschaften, in ihrer Bedeutung ab. Andere werden aller Voraussicht nach folgen. Im Senat haben diese beiden großen Gruppen schon ihre maßgebenden Stimmen gefunden, . . . Wir bejahen diesen Satz [scil. Art. 154 Satz 1 BV], aber wir machen die Einschränkung, daß die Entscheidung in den großen wirtschaftlichen Fragen, vor allem bei der Beratung der großen wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben, nicht ausschließlich in die Hände der Interessenverbände gelegt werden darf. Wir müssen in der Zukunft Mittel und Wege finden, die den Ausgleich der berechtigten Interessen der einzelnen Gruppen mit den Gesamtinteressen der Wirtschaft herbeiführen«¹⁶⁴.

Schließlich beantragte die Kommunistische Partei, hinter das Wort »Wirtschaft« einzufügen: »insbesondere der Gewerkschaften«. Darauf erwiderte die Sozialdemokratische Partei, sie sei der Auffassung, »daß der Begriff ›Berufsverbände‹ ausdrücklich das umfaßt, was mit dem Antrag ›Scheringer‹ gemeint sein soll, so daß also die Gewerkschaften bereits in dem Begriff ›Berufsverbände‹ mit enthalten sind«. Der Änderungsvorschlag der Kommunistischen Partei wurde abgelehnt¹⁶⁵.

cc) *Wie lassen sich »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« und »Berufsverbände« unterscheiden?*

»Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« sind nach allen zur Verfügung stehenden Anhaltspunkten offenbar Verbände oder Gremien, deren Zustandekommen – insbesondere unter Aspekten der demokratischen Legitimation – und deren Funktionen gesetzlich geregelt sind (s. insbes. den Auftrag des Art. 154 Satz 2 BV). Es erhebt sich sogar die Frage, ob »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« nur als solche, nämlich bewußt als ein System von Einheiten der Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte an der Wirtschaftspolitik und -verwaltung des Staates – gleichsam unter Bezugnahme auf Art. 154 BV – geschaffen werden können. Sowohl die Neuartigkeit als auch die Unausgetragtheit der materiellen Konzeption des Art. 154 Satz 1 BV sprechen dafür, den Auftrag des Gesetzgebers (ebd. Satz 2) so zu verstehen.

¹⁶⁴ Semler, Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 153.

¹⁶⁵ Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 169.

Die »Berufsverbände« dagegen *können* jedenfalls frei gebildete Vereinigungen (Art. 114, 170 BV) sein. Das Beispiel der Gewerkschaften ist dafür signifikant. Begrenzt wird der Begriff der »Berufsverbände« im Sinne des Art. 154 BV unter anderem dadurch, daß die »Berufsverbände« als Wahlmedien für die »Selbstverwaltungsorgane« geeignet sein müssen, die »demokratische Grundlage« für die »Selbstverwaltungsorgane« abzugeben, die Art. 154 Satz 1 BV fordert.

Im übrigen sind »Berufsverbände« typisch als Träger partikularer Interessen gedacht, während die »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« eine über partikulare Interessen hinausgreifende Struktur und einen auf die »wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben« des Staates (s. Art. 151 ff. BV) bezogenen Aufgabenkreis haben müssen.

dd) Arbeitskammern keine »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft«

Als »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« kommen Arbeitskammern danach nicht in Betracht, solange ihnen nicht übergeordnete Aufgaben des Interessenausgleichs aufgetragen sind. Nach der hier zugrunde liegenden Konzeption sind Arbeitskammern jedoch gerade dazu da, die spezifischen Interessen der Arbeitnehmer zu artikulieren und zu vertreten. Dieses Argument steht nicht im Widerspruch zu der Gemeinwohlfunktion, die Arbeitskammern haben¹⁶⁶ und als Körperschaften des öffentlichen Rechts haben müssen¹⁶⁷. Daß sie das Arbeitnehmerinteresse wahrnehmen, weil gerade das für das Gemeinwohl notwendig ist, und daß sie dabei auch »das Allgemeinwohl zu berücksichtigen« haben (§ 1 Abs. 2 SaarlAKG), gibt ihnen weder den Auftrag noch die Möglichkeit des Austrags der Interessen und Meinungen der an der Wirtschaft beteiligten Gruppen untereinander, auf den Art. 154 BV zielt. Diesen Gegensatz hervorzuheben, rechtfertigt nicht zuletzt die Entstehungsgeschichte des Art. 154 BV. *Nawiasky* schlug vor, daß man in Art. 154 »die Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausdrücklich erwähnt, weil das Wort Wirtschaft oft falsch verstanden wird, nämlich bloß als Sache der Arbeitgeber«. Als daraufhin der Vorschlag gemacht wurde, von den »Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft und der Arbeit« zu sprechen, wandte sich *Nawiasky* dagegen: »Das paßt nicht, die Arbeit ist ein anderer Begriff; das ist ein Sektor des gesellschaftlichen Lebens«. Als solcher spezifischer »Sektor des

¹⁶⁶ S. *Großmann*, a.a.O., S. 306 f. m. w. Nachw.

¹⁶⁷ S. nochmals *Scheuner*, a.a.O., S. 813.

sozialen Lebens« stellt die Verfassung die Arbeit (Art. 166 ff. BV) auch der Wirtschaft (Art. 151 ff. BV) gegenüber¹⁶⁸. Die Arbeitskammer gehört also in die Ordnung der Arbeit (Art. 166 ff. BV). Sie ist nicht schon unmittelbar »Selbstverwaltungsorgan der Wirtschaft«¹⁶⁹.

Damit hängt auch ein weiterer Umstand zusammen, der es verbietet, Arbeitskammern unter Art. 154 BV zu subsumieren. Sie haben nicht nur wirtschaftliche Aufgaben, sondern auch kulturelle und soziale Aufgaben; und auch gerade die soziale Aufgabenstellung ist nicht mit den wirtschaftlichen Funktionen identisch. Sind Arbeitskammern vom subjektiven Substrat her also zu eng angelegt, um »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« zu sein, so sind sie ihrem Objekt nach zu weit konzipiert, um auf diesen Nenner gebracht werden zu können.

Aus der »einseitigen« Orientierung der Arbeitskammern ebenso wie aus ihren nichtwirtschaftlichen Zwecken herzuleiten, daß sie keine »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« sind, wird zusätzlich dadurch gerechtfertigt, daß der Gesetzgeber bisher nicht daran gedacht hat, das System der »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« nach Maßgabe des in Art. 154 BV erteilten Auftrages zu entwickeln. Was sich bisher an wirtschaftlicher Repräsentation und Selbstverwaltung entwickelt hat, kann als ein den Zwecken des Art. 154 BV gemäßes System nicht angesprochen werden¹⁷⁰. Und es ist sehr fraglich, ob der Landesgesetzgeber dieses System noch entwickeln könnte, selbst wenn er wollte¹⁷¹.

ee) *Arbeitskammern als »Berufsverbände«?*

Die Frage, ob Arbeitskammern dann, wenn sie keine »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« sind, doch »Berufsverbände« im Sinne des Art.

¹⁶⁸ S. dazu auch die Veränderung der Überschrift des Vierten Hauptteiles von »Das Wirtschaftsleben« in »Wirtschaft und Arbeit«. S. *Nawiasky*, Sten. Ber. Bd. II S. 375 und Bd. III S. 569. S. a. *Ehard* (Sten. Ber. Bd. III S. 569 f.): »Die Arbeit soll nicht ein Teil der Wirtschaft sein, sondern die Wirtschaft das Ergebnis der Arbeit. Darum müßte die Arbeit gleichberechtigt neben der Wirtschaft stehen«.

¹⁶⁹ Damit ist auch eine weitere Schwierigkeit behoben, die entstände, wenn Arbeitskammern »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« wären. Oben (S. 34 ff.) wurden Bedenken angemeldet, die Arbeitskammern mehr oder weniger ausschließlich mit Mandatären der Gewerkschaften zu besetzen. Nach Art. 154 BV sind »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« jedoch darauf angewiesen, »aus den Kreisen der Berufsverbände gewählt« zu werden.

¹⁷⁰ S. nochmals S. 38 ff.

¹⁷¹ S. Art. 74 Nr. 11 GG. S. die Hinweise bei *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd-Nr. 5.

154 BV sind, kann offen bleiben. Arbeitskammern müssen nicht entweder das eine oder das andere sein. Erst der Gesetzgeber, der den Auftrag des Art. 154 Satz 2 BV erfüllen wollte, stünde vor der Frage, ob er allein die Gewerkschaften oder auch die Arbeitskammern dazu heranziehen kann, die Repräsentation der Arbeitnehmer in den »Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft« zu vermitteln. Es ist nicht notwendig, diese Frage hier zu beantworten.

ff) Unanwendbarkeit des Art. 179 BV

Sind Arbeitskammern weder »Berufsverbände« noch »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« im Sinne des Art. 154 BV, so unterstehen sie sicher nicht dem Interdikt des Art. 179 BV. Sie geraten in dessen Bereich aber auch dann nicht, wenn sie zwar »Berufsverbände«, nicht aber »Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft« sind.

Art. 179 BV trifft auf »Berufsverbände« im Sinne des Art. 154 BV sicher insoweit zu, als diese zu den Körperschaften zählen, die in den Senat entsenden (Art. 34, 36 BV). Auch insofern liegt wieder das Beispiel der Gewerkschaften nahe, die Vertreter in den Senat entsenden (Art. 35 Nr. 4 BV). Ihnen sind die in Art. 179 BV aufgezählten Eigenschaften versagt. Sie sind allein freie Organisationen nach Art. 170 BV. Wie aber ist zu entscheiden, wenn eine Organisation nicht in den Senat entsendet, gleichwohl aber zwar »Berufsverband«, nicht aber »Selbstverwaltungsorgan der Wirtschaft« ist? Nach dem Text des Art. 179 BV treffen für diese »Berufsverbände« die Beschränkungen des Art. 179 BV nicht zu. Auch sonst ist kein Gesichtspunkt ersichtlich, der dazu zwingen würde, Art. 179 BV auf die »Berufsverbände« im Sinne des Art. 154 BV auszudehnen¹⁷².

*c) Arbeitskammern als Organisationen der Bedarfsdeckung
nach Art. 155 BV?*

aa) Zum Sinngehalt des Art. 155 BV

Art. 155 BV dient, ähnlich wie Art. 154 BV, der organisatorisch-technischen Erfüllung der in Art. 151 und 152 BV gestellten Aufgaben.

Die Vorschrift ist von der Überzeugung getragen, daß die Wirtschaft ohne den planenden und lenkenden Eingriff des Staates nicht mehr aus-

¹⁷² A.A. offenbar Hoegner, a.a.O., S. 182.

kommt¹⁷³. Sie will deshalb den Staat auf die Möglichkeit aufmerksam machen, »Bedarfsdeckungsgebiete« als Einheiten staatlicher Wirtschaftslenkung und gesellschaftlichen Ordnungsbedarfs zu schaffen und dafür eine besondere Organisationsform der »Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage« zur Verfügung zu stellen. Darunter sind Körperschaften zu verstehen, die sich außer durch eine spezifische sachgerechte Ordnung vor allem durch die staatliche Hilfe und potentiell auch durch die staatliche Initiative auszeichnen¹⁷⁴. Diese sollen auch eine Alternative zur zentralen staatlichen Wirtschaftsbürokratie in Richtung auf regionale, lokale, fachliche und genossenschaftliche Gliederung und auf Selbstverwaltung sein¹⁷⁵.

bb) Fallen Arbeitskammern unter Art. 155 BV?

Sind nun Arbeitskammern Bedarfsdeckungsorganisationen im Sinne des Art. 155 BV?

(1) Erfüllen sie den Zweck des Art. 155 BV?

Hierzu ist zunächst zu fragen, ob sie dem »Zweck einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner« dienen. Dieser Zweck ist vom Sozialstaatsprinzip (Art. 3 BV) und von Art. 151 und 152 BV her zu verstehen.

»Wirtschaftliche Bedürfnisse« sind Verbraucherbedürfnisse (Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände usw.¹⁷⁶) einschließlich des Bedarfs an Wohnungen¹⁷⁷, die Interessen bedrängter Produktionszweige¹⁷⁸ und die Nach-

¹⁷³ S. *Sten.Ber.* Bd. III S. 570 ff., wo immer wieder von der Notwendigkeit zu planen gesprochen wird; s.a. *Pittroff*, Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 126 f.

¹⁷⁴ S. *Horlacher*, *Sten.Ber.* Bd. III S. 573, 629.

¹⁷⁵ S. insbes. *Sten.Ber.* Bd. III S. 571; s.a. *Ballerstedt*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, AöR Bd. 74 (1948) S. 130 ff. (140, 156).

¹⁷⁶ S. *Sten.Ber.* Bd. III S. 570 ff., 629 ff.; *Pittroff*, Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 127.

¹⁷⁷ S. *Rofshaupter*, *Sten.Ber.* Bd. III S. 631.

¹⁷⁸ S. z.B. *Scheringer*, *Sten.Ber.* Bd. III S. 632: »Das Schutzbedürfnis der Landwirtschaft unter Bedingungen des freien Wettbewerbs«.

frage nach Arbeitsplätzen und Möglichkeiten selbständigen (handwerklichen, unternehmerischen) Erwerbs¹⁷⁹.

Daraus ergibt sich auch schon, daß das Postulat »einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner« nicht schematisch verstanden werden darf. Es umfaßt vielmehr den vollen Spielraum sozialstaatlich verstandener Gleichheit (Art. 3, 118 BV). Vor allem entspricht ihm die Bildung von Schwerpunkten der Bedarfsdeckung.

Die Arbeitskammern fallen zum Teil in diese Zwecksetzung, zum Teil nicht.

Sie fallen in die Aufgabenstellung des Art. 155 BV, soweit ihnen aufgegeben ist, die wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen. Dabei können und müssen die Arbeitnehmer als eine Gruppe verstanden werden, deren gleichartige – und gleichartig bedrängte – Interessen eine Schwerpunktbildung zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse erlaubt. Die Arbeitskammern überschreiten jedoch den Rahmen des Art. 155 BV, soweit ihnen aufgetragen ist, die kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen. Insoweit ist ihre Tätigkeit eher mit Art. 139 ff. und immer natürlich mit Art. 166 ff. BV in Verbindung zu bringen. Eine Zwischenstellung nimmt die soziale Aufgabe der Arbeitskammern ein. Sie mag zum Teil der Bedarfsdeckung im Sinne des Art. 155 BV dienen. Die spezifische Sorge für die soziale Stellung der Arbeitnehmer im Arbeitsleben überschreitet jedoch ebenfalls den Rahmen des Art. 155 BV.

Die Arbeitskammern gehören auch aus folgendem Grund nur zum Teil in den Bereich des Art. 155 BV. Sie nehmen die Interessen der Arbeitnehmer in erster Linie nach außen wahr. Sie befriedigen nur begrenzt und sehr diffus selbst Bedürfnisse der Arbeitnehmer.

Zusammenfassend läßt sich deshalb sagen, daß die Arbeitskammern dem Zweck des Art. 155 BV entsprechen, soweit sie durch eigene Einrichtungen und verwandte Aktivitäten selbst wirtschaftliche Bedürfnisse der Ar-

¹⁷⁹ Die Notwendigkeit, Möglichkeiten selbständigen Erwerbs zu schaffen, wurde vom Verfassungsgeber vor allem für die Vertriebenen betont: *Horlacher*, Sten.Ber. Bd. III S. 573, *Schlögl*, ebd. S. 633. *Pittruff*, a.a.O., S. 127: »Dieser Art. 166 [jetzt 155] ist besonders mit Rücksicht auf unsere neuen Bevölkerungsteile, mit Rücksicht auf unsere Flüchtlinge hereingenommen worden, um einerseits ihren Bedarf zu decken, andererseits es aber auch den Neusiedlern zu ermöglichen, durch genossenschaftlichen Zusammenschluß neue Existenzmöglichkeiten zu schaffen. Dieser Art. 166 [155] bietet die Möglichkeit, den Flüchtlingen als Verbrauchern und als Erzeugern Hilfe angedeihen zu lassen.« – S. zum Vorigen auch *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 155.

beitnehmer befriedigen – weitergefaßt: wirtschaftlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer Befriedigung verschaffen. Sie verlassen dagegen die durch Art. 155 BV umschriebene Aufgabenstellung, soweit sie auf andere Weise wirtschaftliche, soziale und kulturelle Interessen der Arbeitnehmer wahrnehmen und soweit sie durch eigene Einrichtungen und ähnliche Aktivitäten (nichtwirtschaftliche) kulturelle und soziale Bedürfnisse der Arbeitnehmer befriedigen.

(2) *Entsprechen die Arbeitskammern »besonderen Bedarfsdeckungsgebieten«?*

»Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage« sind nach Art. 155 BV für »besondere Bedarfsdeckungsgebiete« zu errichten. Primär ist also jeweils das Bedarfsdeckungsgebiet. Die Körperschaft kann für das Bedarfsdeckungsgebiet errichtet werden, muß das aber nicht. Bedarfsdeckungsgebiete können nach räumlichen oder/und sachlichen oder/und personellen Kriterien errichtet werden¹⁸⁰.

Der Errichtung von Arbeitskammern als »Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage« könnte als »besonderes Bedarfsdeckungsgebiet« nur die personell abgegrenzte Gesamtheit der Arbeitnehmer vorausliegen. Es fragt sich nun aber, ob die *wirtschaftlichen* Bedürfnisse der Arbeitnehmer einerseits von solcher Einheitlichkeit, andererseits von solcher Unterschiedlichkeit gegenüber den Bedürfnissen anderer Bevölkerungsgruppen sind, daß gerade die Arbeitnehmer zu einem personellen »besonderen Bedarfsdeckungsgebiet« zusammengefaßt werden können. Diese Frage muß verneint werden. Allenfalls könnten einzelne Einrichtungen und Dienstleistungen von Arbeitskammern, die der Deckung gemeinsamer wirtschaftlicher Bedürfnisse bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern dienen, »besonderen Bedarfsdeckungsgebieten« entsprechen. Die Arbeitskammern als Ganzes dagegen sind zu allgemein und zu unspezifisch konzipiert und ihre wirtschaftlichen Leistungen sind zu sporadisch und zu breit gestreut, um in den Rahmen des Art. 155 BV zu passen.

¹⁸⁰ *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 155. Das bei der Verfassungsgebung immer wieder genannte Beispiel personeller Abgrenzung waren die Vertriebenen.

(3) *Arbeitskammern keine Organisationen der Bedarfsdeckung
im Sinne des Art. 155 BV*

Somit steht einerseits fest, daß die Arbeitskammern *auch* dem Zweck der »möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner« dienen und daß ihre wirtschaftlichen Leistungen möglicherweise gewissen »Bedarfsdeckungsgebieten« unter den Arbeitnehmern entsprechen. Andererseits aber steht fest, daß der Zweck der Arbeitskammern weit über die Befriedigung wirtschaftlicher Bedürfnisse hinausreicht, daß ihre Aufgabe wesentlich mehr umfaßt als Bedarfsdeckung und daß ihre bedarfsdeckenden Aktivitäten insgesamt keinem geschlossenen »besonderen Bedarfsdeckungsgebiet« entsprechen. Somit ist es nicht möglich, sie unter Art. 155 BV zu subsumieren. Nicht die Elemente, die innerhalb des Art. 155 BV liegen, bestimmen das Bild der Arbeitskammern. Vielmehr wird dieses Bild von der Gesamtheit der Aufgaben und Mitglieder der Arbeitskammern geprägt, die zu einem guten Teil außerhalb des Art. 155 BV liegen. Das hat zur Folge, daß das Bild sich nicht in den Rahmen des Art. 155 BV einfügen läßt. Die Arbeitskammern können auch nicht gespalten werden: in einen Funktionsbereich, der innerhalb des Art. 155 BV liegt, und einen anderen Funktionsbereich, der außerhalb des Art. 155 BV liegt. Sie bilden eine wesentliche Einheit, die als Ganzes nicht von Art. 155 BV erfaßt wird.

Damit wird auch zu Art. 155 BV wieder deutlich, was schon zu Art. 154 BV anzumerken war, daß diese Vorschriften vom Gesetzgeber aus ihrem besonderen Auftrag heraus verwirklicht werden müssen (s.o. S. 61 f. und 63). Ebenso wie Art. 154 BV enthält Art. 155 BV nur sehr unbestimmte Normen, die schwerlich an Erscheinungen herangetragen werden können, die nicht schon zweckhaft diesen Normen zugeordnet sind.

cc) Zusätzliche Erwägungen

(1) *Entsprechen Arbeitskammern der historischen Normsituation
des Art. 155 BV?*

Dieses Ergebnis erübrigt auch, auf zwei weitere Erwägungen Rücksicht zu nehmen. Die eine entstammt der historischen Normsituation des Art. 155 BV. Er entsprang der Notlage, in der sich die Bewohner Bayerns 1946

befanden¹⁸¹. Dem entsprach auch, daß der Verfassungsgeber in den Bedarfsdeckungsgebieten vor allem ein Mittel der Planung und Lenkung sah (s. o. S. 64 f.).

Die Arbeitskammern haben heute – jedenfalls grundsätzlich – keine vergleichbare Notlage vor sich. Und sie sind auch nicht als Instrument der Planung konzipiert. Sie verlassen also eindeutig die historische Normsituation, aus der Art. 155 BV erwachsen ist. Diese historische Normsituation hat freilich im Wortlaut des Art. 155 BV kaum einen Niederschlag gefunden. Deshalb könnte sie allein wohl kaum dazu führen, die Arbeitskammern der Anwendung des Art. 155 BV zu entziehen. Sie kann aber das Ergebnis bekräftigen, daß Arbeitskammern ihrem Wesen nach etwas sind, was als Ganzes nicht in den Rahmen des Art. 155 BV paßt¹⁸².

(2) *Kann Art. 155 BV noch realisiert werden?*

Der zweite Aspekt, der hier ergänzend nachzutragen ist, entstammt der Ebene des Bundesrechts. Art. 155 BV ist mit dem Grundgesetz selbst zwar vereinbar¹⁸³. Die zahlreichen – ausschließlichen oder zwar konkurrierenden, aber gebrauchten – Zuständigkeiten des Bundes auf dem Felde der Wirtschaft haben jedoch zu der Ansicht geführt, daß Bayern von Art. 155 BV nicht mehr Gebrauch machen kann¹⁸⁴. In der Tat müßte für Arbeitskammern als Einrichtung *wirtschaftlicher* Bedarfsdeckung im Sinne des Art. 155 BV konkret geprüft werden, inwieweit sie mit der wirtschaftsrechtlichen Konzeption der Bundesgesetzgebung und des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft in Einklang zu bringen wären. Das ist nicht notwendig, wenn die Arbeitskammern – wie dargetan –

¹⁸¹ *Sten.Ber.* Bd. III S. 570 ff., 629 ff.

¹⁸² Dazu sei peripherisch noch auf folgendes hingewiesen. Auch bei den Beratungen zu Art. 155 BV wurde die paritätische Mitwirkung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an der Wirtschaftslenkung und -verwaltung postuliert (s. *Semler*, *Sten.Ber.* Bd. III S. 571; s.a. Art. 176 BV). Die Arbeitskammern sind nicht »paritätisch« gedacht.

¹⁸³ S. *Ballerstedt*, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, *Die Grundrechte*, Bd. III/1. Halbband 1958 S. 1 ff. (78). Kritisch *Scheuner*, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft*, *VVDStRL Heft 11* (1954) S. 1 ff. (22).

¹⁸⁴ S. *Nawiasky-Lechner*, *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, Erg.Bd., 1953, Erl. zu Art. 155; *Scheuner*, a.a.O.; *Ballerstedt* a.a.O.; *Mayer*, in: *Maunz-Mang-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*, 3. Aufl. 1968, S. 98 f. Zusätzlich sind die Schwierigkeiten zu nennen, die aus verwandten Institutionen des Europarechts erwachsen.

ihrem Wesen nach eine weitgespannte Interessenvertretung der Arbeitnehmer sind. Befriedigen sie im einzelnen Bedürfnisse, wie sie auch im Rahmen des Art. 155 BV befriedigt werden könnten, so wird konkret zu prüfen sein, ob diese Aktivität bundesrechtlich und europarechtlich zulässig ist. Die prinzipielle Zulässigkeit von Arbeitskammern wird vom Wirtschaftsrecht des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften her dagegen nicht in Frage gestellt.

d) Arbeitskammern als »Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher« im Sinne des Art. 164 BV?

Art. 164 Abs. 2 BV zielt darauf, ein angemessenes Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu sichern. Als Instrument hierzu sind »Marktordnungen« vorgesehen, denen »Vereinbarungen zwischen den Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher zugrunde gelegt« werden sollen.

Als Organisationen der Erzeuger und Verteiler kommen die Arbeitskammern von vornherein nicht in Betracht. Auch wenn man berücksichtigt, daß Arbeitnehmer auch in der Erzeugung und Verteilung landwirtschaftlicher Produkte tätig sind, erschiene es abwegig, die Arbeitskammern auf irgendeine Weise als Organisationen von Erzeugern und Verteilern landwirtschaftlicher Produkte anzunehmen. Eher schon liegt es nahe, die Arbeitskammern als Organisationen von Verbrauchern zu qualifizieren; stellen doch die Arbeitnehmer den größten Teil der Verbraucher. Doch läge auch letztlich in der Qualifikation der Arbeitskammern als einer Verbraucherorganisation eine unzulässige Vermischung verschiedener Rollen. Das Gesetz über die Errichtung von Arbeitskammern könnte im übrigen Vorsorge gegen diese Vermischung treffen, indem es den Arbeitskammern versagt, Vereinbarungen nach Art. 164 Abs. 2 Satz 2 BV für die Verbraucher zu schließen¹⁸⁴.

Im übrigen ist Art. 164 Abs. 2 BV durch einschlägiges Bundesrecht und Europarecht überlagert¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Der bisher einzige Versuch, Art. 164 Abs. 2 BV zu realisieren, war das Gesetz über die Errichtung der Marktordnungen für die Ernährungswirtschaft des Landes Bayern vom 24. 8. 1948 (GVBl. S. 159). Das Gesetz wurde durch die Besatzungsmacht aufgehoben (Bekanntmachung des Bayerischen Ministerpräsidenten vom 25. 1. 1949, GVBl. S. 33). Das Gesetz enthielt nichts, was der oben gegebenen Deutung und Anwendung des Art. 164 BV entgegenstände.

¹⁸⁵ S. dazu *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. zu Art. 164; *Rinck*, Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 1960, S. 163 ff.

e) *Zusammenfassende Bemerkungen: Die Unanwendbarkeit des Art. 179 BV*

Zusammenfassend ist danach zu sagen, daß die Arbeitskammern nicht unter Art. 179 BV fallen. Sie sind zwar »soziale, wirtschaftliche und kulturelle Körperschaften«. Sie sind jedoch in keine der in Art. 179 BV bezeichneten Positionen eingewiesen.

Von der Entsendung in den Senat (Art. 34, 36 BV) sind sie schon deshalb ausgeschlossen, weil die Vertretung der Arbeitnehmer im Senat durch die Gewerkschaften gestellt wird (Art. 35 Nr. 4 BV).

Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft (Art. 154 BV) sind sie nicht. Entscheidend dafür ist, daß sie einseitig Organisationen der Arbeitnehmer sind, was sie für sich allein nicht zu der übergeordneten Funktion befähigt, die Art. 154 BV bei Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft voraussetzt. Ferner ist entscheidend, daß Arbeitskammern nicht auf die wirtschaftliche Aufgabenstellung beschränkt sind, sondern darüber hinaus soziale und kulturelle Aufgaben haben. Arbeitskammern nehmen im System des Art. 154 BV deshalb allenfalls die Stellung von Berufsverbänden ein. Für Berufsverbände gilt Art. 179 BV jedoch nicht.

Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage, die den Bedürfnissen der Bevölkerung für besondere Bedarfsdeckungsgebiete zu dienen haben (Art. 155 BV), sind Arbeitskammern ebenfalls nicht. Auch dafür ist entscheidend, daß der Aufgabenkreis der Arbeitskammern allenfalls partiell die unmittelbare Befriedigung wirtschaftlicher Bedürfnisse der Arbeitnehmer umfaßt. Entscheidend ist ferner, daß die Gesamtheit der Arbeitnehmer kein »besonderes Bedarfsdeckungsgebiet« für die Befriedigung einheitlicher wirtschaftlicher Bedürfnisse der zusammengefaßten Personen darstellt. Dazu fehlt es sowohl an der Geschlossenheit der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer untereinander als auch an der Zäsur zwischen den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer insgesamt und der sonstigen Bevölkerung.

Endlich sind die Arbeitskammern keine Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher im Sinne des Art. 164 Abs. 2 Satz 2 BV. Vielleicht *könnte* das Gesetz sie an den Aufgaben von Verbraucherorganisationen im Sinne dieser Vorschrift beteiligen. Die Regelung der Aufgaben der Arbeitskammern kann dies jedoch positiv vermeiden.

Fallen die Arbeitskammern nicht unter die Vereinigungen, die Art. 179 BV kennzeichnet, so sind ihnen auch nicht die in Art. 179 BV interdiizierten Eigenschaften (S. 52 ff., 55 ff.) versagt.

II. Die Arbeitskammern und die sonstigen Vorschriften der bayerischen Verfassung

1. Arbeitskammern, Vereinigungsfreiheit (Art. 114 BV) und Koalitionsfreiheit (Art. 170 BV)

a) Das Problem der Zwangsmitgliedschaft in öffentlichrechtlichen Organisationen

Während im Grundgesetz eine ausdrückliche Vorschrift über Zwangsmitgliedschaften in öffentlichrechtlichen Organisationen fehlt und deshalb die Last, die Grenzen von Zwangsmitgliedschaften in öffentlichrechtlichen Organisationen zu stecken, ganz auf die »zuständigen« Grundrechte (Art. 2 Abs. 1, 9 GG) zugekommen ist, hat im bayerischen Verfassungsrecht die – als überspitzt und schwierig empfundene – Norm des Art. 179 BV dazu geführt, daß die allgemeinen Grundrechte von vornherein kaum für die Abwehr von Zwangsmitgliedschaften in öffentlichrechtlichen Organisationen in Anspruch genommen wurden.

Das gilt vor allem für die Vereinigungsfreiheit (Art. 114 BV) und die Koalitionsfreiheit (Art. 170 BV)¹⁸⁶. Die Argumentation, die an der Abwehr von Zwangsmitgliedschaften in öffentlichrechtlichen Organisationen durch die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit vorbeiführt, ist für die bayerische Verfassung im wesentlichen die gleiche wie für das Grundgesetz (s. o. S. 26 f.): Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit dienen positiv dem freien Zusammenschluß zu Vereinigungen des privaten Rechts; sie sagen deshalb nichts über den zwangsweisen Zusammenschluß zu Körperschaften des öffentlichen Rechts und über den zwangsweisen Einbezug in Anstalten des öffentlichen Rechts aus¹⁸⁷. Für Art. 114 BV wird diese Argumentation

¹⁸⁶ S. zur Fortgeltung von Art. 114 BV neben Art. 9 GG (Art. 142 GG): *VerfGH* 4, 30 (38); differenzierend *Kratzer*, Art. 142 des Grundgesetzes und die Grundrechte in der bayerischen Verfassung, in: *Verfassung und Verwaltung*, Festschrift für Wilhelm Laforet, 1952, S. 107 ff. (128); *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. zu Art. 114 (S. 121 f.); *Fißlein*, Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: *Neumann-Nipperdey-Sebeuner*, Die Grundrechte, Bd. II 1954, S. 425 ff. (441 f.); *Mayer*, a.a.O., S. 83; *Leisner*, Die bayerischen Grundrechte, 1968, S. 71; *Dannbeck*, Das neue öffentliche Vereinsrecht, BayVBl. n.F. 11. Jhg. (1965) S. 253 ff. (257). – Zur Fortgeltung des Art. 170 BV neben Art. 9 GG s. *VerfGH* 4, 30 (38 f.); 18, 51 (55, 58); *Kratzer*, a.a.O., S. 129; *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. Ziff. 1 zu Art. 170; *Mayer*, a.a.O., S. 83, 101; *Leisner*, a.a.O., S. 73.

¹⁸⁷ S. *VerfGH* 4, 30 (38 f.), 150 (162 f., 176), 219 (243, 246); 5, 287 (294); 18, 108 (110 f.); *Zacher*, Verfassungsentwicklung in Bayern, S. 384, 395 m. w. Nachw.; *Dannbeck*, a.a.O., S. 257; *Mayer*, a.a.O., S. 83, 101.

noch dadurch bekräftigt, daß eine negative Vereinigungsfreiheit allgemein nicht anerkannt wird¹⁸⁸.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß sich weder Art. 114 BV noch Art. 170 BV unmittelbar gegen die Zwangsmitgliedschaft bei Arbeitskammern wenden.

b) Arbeitskammern, institutionelle Garantie der Vereinigungen und Koalitionen und positive Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Auch unter dem Gesichtspunkt der bayerischen Verfassung stellt sich das Problem, ob die Einrichtung von Arbeitskammern das Zustandekommen freier Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern zur Wahrung ihrer Interessen und deren Aktivität nicht unangemessen behindert. Dazu kann grundsätzlich auf das zurückgegriffen werden, was zu Art. 9 GG gesagt wurde (s. o. S. 26 ff.). Ergänzend ist jedoch auf einige Besonderheiten des bayerischen Verfassungsrechts aufmerksam zu machen.

Art. 170 BV gewährt »die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ... für alle Berufe«. Das bedeutet, daß diese besondere wirtschaftliche und soziale Vereinigungsfreiheit¹⁸⁹ nicht nur den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusteht, sondern auch etwa selbständig Tätigen¹⁹⁰. Gleichwohl war die Sicherung der klassischen Koalitionsfreiheit das eigentliche Anliegen des Verfassungsgebers¹⁹¹. Deren zentrales Betätigungsfeld, die Tarifhoheit, ist in Art. 169 Abs. 2 BV ausdrücklich angesprochen.

Art. 169 Abs. 2 und 170 BV bekräftigen somit zunächst den Anspruch der Gewerkschaften, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Arbeitnehmer maßgeblich zu gestalten¹⁹². Art. 169 Abs. 2 BV lenkt diesen An-

¹⁸⁸ *VerfGH* 4, 30 (39), 150 (162); *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. zu Art. 114 (S. 122). Kritisch *Dannbeck*, a.a.O., S. 257. – Dagegen wird gerade für die Koalitionsfreiheit (Art. 170 BV) auch die negative Koalitionsfreiheit anerkannt: *VerfGH* 4, 30 (39); *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. Ziff. 2 zu Art. 170; *Mayer*, a.a.O., S. 83, 101; *Leisner*, a.a.O., S. 73.

¹⁸⁹ Zu ihrer Selbständigkeit gegenüber Art. 114 BV s. *VerfGH* 4, 30 (39); *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 170.

¹⁹⁰ S. dazu *Sten.Ber.* Bd. II S. 547 ff.; *Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 170 (S. 252); *Hoegner*, a.a.O., S. 190.

¹⁹¹ S. *Sten.Ber.* a.a.O.

¹⁹² S. dazu noch einmal die Hervorhebung der Gewerkschaften bei der Entstehung des Art. 154 BV; s. S. 60 f.

spruch aber doch vor allem auf die Tarifhoheit, d.h. einen Bereich, auf dem die Arbeitskammern gerade nicht tätig sein sollen.

Zur Unterscheidbarkeit der Rollen von Arbeitskammern und Gewerkschaften trägt auch bei, daß die Gewerkschaften das Recht haben, Vertreter in den Senat zu entsenden (Art. 35 Nr. 4 BV; s. o. S. 57 f.). Dieses Recht kommt – wie schon mehrfach betont – für die Arbeitskammern jedenfalls dann nicht in Frage, wenn sie Zwangsmitgliedschaft und andere durch Art. 179 BV interdizierte Eigenschaften haben sollen.

Damit kann von einer Austrocknung der Koalitionsfreiheit durch die Errichtung von Arbeitskammern auch für den Bereich der bayerischen Verfassung nicht die Rede sein. Das würde wohl selbst dann gelten, wenn die Arbeitskammern an der Aufgabe, »die Arbeitnehmer als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft« bei ihrer Teilhabe »an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben« zu repräsentieren (Art. 176 BV) neben den Gewerkschaften beteiligt würden¹⁹³. Auch die Vereinigungsfreiheit (Art. 114 BV) ist – als institutionelle Garantie und als subjektives Recht der positiven Vereinigungsfreiheiten – nicht gefährdet.

2. Arbeitskammern und Gleichheitssatz

Im Rahmen der Konfrontation des Projekts der Arbeitskammern mit dem Grundgesetz wurde auch erörtert, ob Arbeitskammern mit Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen sind. Diese Frage ist auch für Art. 118 BV zu stellen¹⁹⁴. Dabei ist über das zum Grundgesetz Ausgeführte (S. 36 ff.) hinaus vor allem auf folgendes aufmerksam zu machen.

Die bayerische Verfassung gibt dem Gesetzgeber noch mehr als das Grundgesetz Anlaß, sich durch besondere Institutionen der Arbeitnehmer anzunehmen. Im Vierten Abschnitt des Vierten Hauptteiles (Art. 166 ff. BV) widmet sich die Verfassung mit Nachdruck den Interessen der arbeitenden – und hierbei vor allem wieder der abhängig arbeitenden¹⁹⁵ – Bevölkerung. Das entspricht dem erklärten Ziel des Verfassungsgebers, »daß

¹⁹³ S. dazu nochmals S. 59 ff., 63 f.

¹⁹⁴ Zur Fortgeltung des Art. 118 Abs. 1 BV neben Art. 3 Abs. 1 GG s. *Zacher*, *Verfassungsentwicklung in Bayern*, S. 388; *Leisner*, a.a.O., S. 54; je m. w. Nachw. – S. *dies.* (*Zacher*, a.a.O., S. 387 ff.; *Leisner*, a.a.O., S. 51 ff.) auch zu der mit der Praxis zu Art. 3 Abs. 1 GG übereinstimmenden Handhabung des Art. 118 Abs. 1 BV.

¹⁹⁵ S. *Hoegner*, a.a.O., S. 188: »... wird vorwiegend die Stellung der Arbeitnehmer verfassungsrechtlich festgelegt«.

auf weite Zukunft hinaus der alte Streit zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Arbeit endgültig entschieden ist¹⁹⁶.

Eine besondere Bemerkung ist auch noch hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Organisationen der Unternehmer und Selbständigen geboten. Hierzu wurde oben – im Rahmen der Erörterungen zum Grundgesetz – auf die stark divergierenden Strukturen der Vertretung des Handels, der Industrie, des Handwerks, der Landwirtschaft, der freien Berufe und der Arbeitnehmer hingewiesen (s. o. S. 38 ff.). Für Bayern erwächst ein zusätzliches Problem daraus, daß die Vertretungen im Senat teils von öffentlich-rechtlichen, teils von privatrechtlichen Organisationen gestellt werden (s. dazu Art. 1 ff. des Gesetzes über den Senat i.d.F. der Bekanntmachung vom 9. 2. 1966, GVBl. S. 99). Die Rechtslage bedarf – ganz ohne Rücksicht auf die Errichtung von Arbeitskammern – im Hinblick auf Art. 179 BV dringend der Überprüfung¹⁹⁷. Diese Überprüfung müßte dazu führen, daß andere öffentlich-rechtliche Organisationen entweder ihre Fähigkeit verlieren, in den Senat zu entsenden, oder der Zwangsmitgliedschaft und der anderen in Art. 179 BV interdizierten Eigenschaften entkleidet werden. Daraus, daß diese Überprüfung noch nicht stattgefunden hat, läßt sich gegen die gleichheitliche Zulässigkeit von Arbeitskammern, soweit diese in sich der bayerischen Verfassung entsprechen, aber nichts herleiten¹⁹⁸.

3. Arbeitskammern, Berufsfreiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit

Als Freiheitsrecht, das – außer Art. 114, 170 BV – durch die Errichtung von Arbeitskammern in Bayern berührt sein könnte, ist nur noch Art. 101 BV zu erörtern¹⁹⁹.

a) Zum Schutz der Berufsfreiheit in der bayerischen Verfassung

Ein einschlägiges Grundrecht der Berufsfreiheit kennt die bayerische Verfassung nicht. »Die Freiheit der Berufswahl« ist »durch die bayerische

¹⁹⁶ Semler, Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 151. S. ferner *Sten.Ber.* Bd. III S. 536 ff., 642 ff.; Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 125 ff. (149 ff).

¹⁹⁷ S. *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, a.a.O., Art. 179 Rd.-Nr. 5 m. w. Nachw.

¹⁹⁸ Gleiches gilt auch für ein anderes Problem, das aus der Vertretung im Senat erwächst. Die verschiedenen Gruppen sind teils durch berufsständische Organisationen vertreten, die mehr oder weniger die Interessen Selbständiger und Abhängiger repräsentieren. Diese haben in den Gewerkschaften aber jedenfalls eine »gegnerfreie« Repräsentation. S. dazu *Zacher*, Struktur und Stellung des Bayerischen Senats, BayVBl. n. F. 3 Jhg. (1957) S. 369 ff. (370), 4. Jhg. (1958) S. 10 ff.

Verfassung nach Maßgabe des Art. 101 BV verbürgt«¹⁹⁹. Zwar finden sich Sicherungen der Berufsfreiheit auch außerhalb Art. 101 BV. Sie bringen für die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Arbeitskammern jedoch nichts ein.

Art. 109 BV sichert die Niederlassungsfreiheit und damit einen spezifischen Aspekt der Berufsfreiheit mit ²⁰¹. Ein Konflikt der Errichtung von Arbeitskammern mit der Niederlassungsfreiheit ist jedoch nicht denkbar.

Art. 151 BV schützt die freie wirtschaftliche Betätigung vornehmlich als selbständige erwerbswirtschaftliche Betätigung (Art. 151 Abs. 2 Satz 2 BV), somit einen Aspekt der Berufsfreiheit, der nicht in die engere Problematik der Errichtung von Arbeitskammern gehört. Im übrigen ist die Geltungskraft des Art. 151 BV jedenfalls zweifelhaft²⁰².

Am ehesten wäre an die Anwendung des Art. 166 BV zu denken. Die Vorschrift proklamiert das Recht, »eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit . . . zu wählen«. Die darin liegende Sicherung der freien Berufswahl wird durch die Errichtung von Arbeitskammern jedoch nicht tangiert. Ob darüber hinaus in Art. 166 BV auch die freie Ausübung eines Berufs gesichert ist, kann dahingestellt bleiben. Art. 166 Abs. 3 BV stellt das Recht auf »entsprechende Arbeit« unter den Vorbehalt des »Dienstes der Allgemeinheit« und der »näheren Bestimmung der Gesetze«. »Die Ausübung des Rechts auf Arbeit richtet sich also nach dem Inhalt des erforderlichen Ausführungsgesetzes«²⁰³.

b) Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV)

Art. 101 BV steht der Zwangsmitgliedschaft bei berufsständischen Kammern nicht entgegen, wenn diese gesetzlich begründet und in der Sache

¹⁹⁹ Zur Fortgeltung neben Art. 2. Abs. 1 GG (Art. 142 GG) s. *VerfGH* 4, 30 (39); *Kratzer*, a.a.O., S. 120 f.; *Nawiasky-Lechner*, a.a.O., Erl. zu Art. 101 (S. 110); *Zacher*, Verfassungsentwicklung, S. 390; *Leisner*, a.a.O., S. 41.

²⁰⁰ *VerfGH* 21, 83 (90).

²⁰¹ S. *Zacher*, Verfassungsentwicklung, S. 394; *Leisner*, a.a.O., S. 74 ff.; je m. w. Nachw. Aus der Rechtsprechung s. zuletzt: *VerfGH* 20, 15 (21), 62 (69); 21, 59 (65).

²⁰² S. dazu *Zacher*, a.a.O., S. 394; *Leisner*, a.a.O., S. 76, 107; je m. w. Nachw. Die von den Vorgenannten wiedergegebene Praxis des Verfassungsgerichtshofs ist anfechtbar. Jedoch lohnt eine Auseinandersetzung in diesem Zusammenhang wegen der Geltungsgrenzen des Art. 151 BV nicht. - Zu Art. 151 BV gilt das in Nr. 145a Gesagte entsprechend.

²⁰³ *Hoegner*, a.a.O., S. 189. Der kaum zu begründende Hinweis *Nawiasky* (*Nawiasky-Leusser*, a.a.O., Erl. zu Art. 166 [S. 247]) auf Art. 98 Satz 2 BV kann keinesfalls für Regelungen der Berufsausübung gelten. S. im übrigen zur Auslegung des Art. 166 BV *Kratzer*, a.a.O., S. 130 f.; *Zacher*, a.a.O., S. 394 f.; *Leisner*, a.a.O., S. 72; je m. w. Nachw. S. ergänzend *VerfGH* 21, 59 (66 f.).

angemessen begrenzt ist²⁰⁴. Das entspricht der allgemeinen Auslegung des Art. 101 BV. Danach gibt Art. 101 BV ein allgemeines Persönlichkeitsrecht auf Freiheit von ungesetzlichem Zwang und auf Unterlassen eines jeden Eingriffs außerhalb der Gesetze und gewährleistet so die allgemeine Handlungsfreiheit innerhalb der Schranken der Gesetze. Gesetz ist dabei jede gültige Rechtsnorm. Die allgemeine Handlungsfreiheit ist also durch die Rechtsordnung schlechthin beschränkt. Beschränkungen müssen jedoch den Wesensgehalt des Rechts, der auf freie Entfaltung der Persönlichkeit geht, unangetastet lassen. Eingriffe müssen begrenzt, verhältnismäßig und durch einen zureichenden Grund gerechtfertigt sein. Art. 98 Satz 2 BV ist dagegen auf Art. 101 BV nicht anzuwenden²⁰⁵. Dem so verstandenen Art. 101 BV widerspricht die Errichtung von Arbeitskammern nicht.

Der verfassungskräftige *Wesensgehalt* des Art. 101 BV²⁰⁶ ist durch die Errichtung von Arbeitskammern offenbar nicht gefährdet (s.a. S. 42). Es kann keine Rede davon sein, daß die Errichtung von Arbeitskammern – jedenfalls solchen herkömmlicher Konzeption – die Handlungsfreiheit unerträglich oder unzumutbar einschränke²⁰⁷. Der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogene Bereich persönlicher Entfaltung ist nicht angegriffen²⁰⁸. Der Einbezug der Arbeitnehmer in Arbeitskammern ist von sehr begrenzter Wirkung²⁰⁹. Die Belastungen des einzelnen Arbeitnehmers stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil, der den Arbeitnehmern allgemein und präsumtiv auch dem einzelnen Arbeitnehmer aus der Einbeziehung in Arbeitskammern erwächst (s.a. S. 45)²¹⁰. Endlich ist der Zusammenschluß von Arbeitnehmern in Arbeitskammern durch deren gemeinsames soziales Interesse gerechtfertigt (s.o. S. 30 ff., 43 f.)²¹¹,

²⁰⁴ *VerfGH* 4, 30 (40), 150 (161); 15, 92 (103).

²⁰⁵ S. *Zacher*, a.a.O., S. 390 f. m. w. Nachw.; s.a. *Leisner*, a.a.O., S. 38 ff. m. w. Nachw.

²⁰⁶ *VerfGH* 4, 30 (39); 5, 148 (158), 161 (164); st.Rsp. des Verfassungsgerichtshofs, zuletzt etwa *VerfGH* 22, 34 (39).

²⁰⁷ S. zum Kriterium unerträglichlicher und unzumutbarer Einschränkung *VerfGH* 16, 128 (135); 18, 16 (22); 19, 35 (40), 81 (88); 20, 15 (21), 171 (178); 21, 131 (141), 192 (195), 211 (216); 22, 34 (39).

²⁰⁸ *VerfGH* 16, 128 (135); 17, 19 (27); 19, 35 (40); 20, 15 (21); 21, 131 (141).

²⁰⁹ S. zum Kriterium der begrenzten Wirkung für die Zulässigkeit von Freiheitsbeschränkungen: *VerfGH* 4, 30 (39 f.), 150 (161); 5, 161 (164), 297 (300); 6, 131 (135); 10, 101 (111); 20, 171 (178), 183 (187); 21, 1 (3), 211 (216). S.a. *VerfGH* 8, 34 (36).

²¹⁰ S. zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit im bayerischen Verfassungsrecht *Zacher*, a.a.O. S. 339 m. w. Nachw. Insbes. zu Art. 101 BV *Zacher*, a.a.O., S. 390 m. w. Nachw. S. zuletzt etwa *VerfGH* 21, 67 (75), 131 (141), 211 (216); 22, 34 (39).

²¹¹ S. zum Erfordernis eines zureichenden Grundes *VerfGH* 4, 150 (166); zum Erfordernis des öffentlichen Interesses an einer Freiheitsbeschränkung s. *VerfGH* 21, 192 (195), 211 (216).

das in der Verfassung sowohl durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 3 BV) als auch in den besonderen Vorschriften über die Arbeit (Art. 166 ff. BV) hoch bewertet wird.

Wie Art. 2 Abs. 1 GG schützt Art. 101 BV die Handlungsfreiheit nur im Rahmen der Rechtsordnung²¹². Somit steht auch nach Art. 101 BV die Zulässigkeit von Beschränkungen der Freiheit immer unter dem Vorbehalt, daß diese voll mit der Verfassung übereinstimmen. Die »verfassungsmäßige Ordnung« ist in den Schutz der individuellen Freiheit einbezogen und gibt ihr den materiellen Rahmen. Über das schon Gesagte hinaus ist jedoch nichts ersichtlich, was darauf schließen ließe, daß die Errichtung von Arbeitskammern – grundsätzlich und vorbehaltlich der Verfassungsmäßigkeit der Einzelheiten – der bayerischen Verfassung widersprechen würde (s.o. S. 43 ff.).

²¹² S. Zacher, a.a.O., S. 390 m. w. Nachw. S. ergänzend *VerfGH* 19, 81 (88), 105 (109); 20, 21 (35), 183 (187); 21, 59 (66), 192 (195), 211 (215); 22, 34 (39).

D. Aspekte des europäischen und internationalen Rechts

Das *supranationale europäische Recht* enthält einschlägige Normen nicht²¹³.

Aus dem *sonstigen europäischen Recht* könnten für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitskammern folgende Vorschriften einschlägig sein:

- die Garantie der Vereinigungsfreiheit einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten, durch Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. 8. 1952 [MRK] und
- die Garantie der Koalitionsfreiheit durch Art. 5 und 6 des Teils II der Europäischen Sozialcharta vom 18. 10. 1961 [EuSch].

Daraus können jedoch über die Einwände aus dem Bundesrecht und dem bayerischen Verfassungsrecht hinausgehende Bedenken gegen die Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitskammern in Bayern nicht hergeleitet werden.

Art. 11 MRK betrifft ebenso wie Art. 9 GG und Art. 114, 170 BV nicht die Bildung öffentlichrechtlicher Organisationen²¹⁴. Die Errichtung von Arbeitskammern könnte freilich – wie auch gegen die entsprechenden nationalen Grundrechte – gegen Art. 11 MRK dann verstoßen, wenn sie die freie (private) Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit austrocknen würde (s.o. S. 29 ff., 73 f.). Das ist jedoch nicht der Fall. Jedenfalls kann die Gesetzgebung über die Arbeitskammern, wenn sie die herkömmliche Kon-

²¹³ S. allenfalls Art. 118 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. – Zu den den Arbeitskammern verwandten Einrichtungen der supranationalen Europäischen Gemeinschaften s. z.B. *Krisam*, a.a.O., S. 294 ff.

²¹⁴ S. *Partsch*, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Bettmann-Neumann-Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. I/1. Halbband 1966, S. 243 ff. (443 f.; s. aber Anm. 703); *Guradze*, Die Europäische Menschenrechtskonvention, 1968, Art. 11 Anm. 11 und 16.

zeption verfolgt, unschwer dafür sorgen, daß die freie (private) Vereinigungs- und Koalitionstätigkeit sinnvoll und wirksam bleibt.

Entsprechendes gilt zu Art. 5 und 6 EuSch. Art. 5 EuSch gebietet, die Koalitionsfreiheit »weder durch das innerstaatliche Recht noch durch dessen Anwendung zu beeinträchtigen«. Daß die Errichtung von Arbeitskammern keine relevante Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit darstellt, wurde bereits mehrfach festgestellt. Hervorzuheben ist jedoch noch, daß Art. 6 EuSch den Aktionsbereich der Koalitionen exemplifiziert. Danach sind die Vertragsparteien verpflichtet, vor allem die gemeinsamen Beratungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu fördern, die Tarifhoheit und ihren Gebrauch zu regeln, das Schlichtungswesen zu fördern und das Streikrecht zu respektieren. Die Errichtung von Arbeitskammern nimmt weder dem Staat noch den Koalitionen die Verwirklichung dieses Programms vorweg (s.o. S. 29 ff.)²¹⁵.

Am Rande sei endlich vermerkt, daß sich zusätzliche Einwände auch nicht aus sachlich zuständigen weltweiten Dokumenten ergeben²¹⁶.

²¹⁵ Die Frage, welche Folgen ein Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta hätte, braucht deshalb nicht gestellt zu werden. S. dazu *Wengler*, Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat, 1969.

²¹⁶ S. Art. 20, 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948; Art. 8 der UN-Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (abgedruckt z.B. bei *Kbol*, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968, S. 50 ff.); Übereinkommen 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes) und Übereinkommen 98 (über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes der Kollektivverhandlungen) der Internationalen Arbeitsorganisation (Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen und Empfehlungen 1919–1966, 1966, S. 747 ff., 878 ff.).

E. Ergebnisse

1. Ob die Errichtung von Arbeitskammern durch den Freistaat Bayern rechtlich zulässig ist, läßt sich nicht für alle Fälle entscheiden. Es kommt darauf an, wie die Arbeitskammern ausgestaltet werden.

Das Gutachten geht von dem durch die Gesetzgebung in Bremen und im Saarland geprägten herkömmlichen Typ deutscher Arbeitskammern aus. Dieser zeichnet sich vor allem dadurch aus, daß die Arbeitskammer

- alle Arbeitnehmer eines bestimmten Gebietes im Wege der Zwangsmitgliedschaft erfaßt,
- vor allem die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Staat, den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und der Öffentlichkeit artikuliert und vertritt, aber auch durch Einrichtungen und Dienstleistungen zugunsten der Arbeitnehmer fördert,
- die Arbeitnehmer weder im Bereich von Tarifordnung, Arbeitskampf und Schlichtung noch im Bereich der betrieblichen Ordnung und Mitbestimmung organisiert und repräsentiert,
- ihre Aufgaben grundsätzlich ohne Eingriffsbefugnisse erfüllt,
- als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet ist, unter der Aufsicht des Staates steht, dienstherrnfähig ist und sich aus Beiträgen der Arbeitnehmer finanziert.

2. Die Errichtung solcher Arbeitskammern ist nach dem Grundgesetz grundsätzlich zulässig.

3. Inwieweit einzelne Regelungen gegen das Grundgesetz verstoßen können, kann nicht abstrakt registriert werden.

Zu beachten ist vor allem, daß die Arbeitskammern nicht so ausgestaltet werden dürfen, daß sie durch ihre Tätigkeit und die Belastung ihrer Mitglieder die Bereitschaft und letztlich die Möglichkeit der Arbeitnehmer

ersticken, sich in Gewerkschaften zu organisieren. Das wäre ein Verstoß gegen Institution und subjektives Recht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG). Doch ist diese Gefahr mit der Errichtung von Arbeitskammern nicht grundsätzlich verbunden.

Der Gesetzgeber hat ferner dafür Sorge zu tragen, daß die Mitwirkung in der Selbstverwaltung der Arbeitskammern allen Mitgliedern und nicht nur den gewerkschaftlich Organisierten offen steht. Ansonsten könnte die Zwangsmitgliedschaft einen Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) darstellen.

4. Die Länder sind zuständig, von diesem grundgesetzlichen Spielraum, Arbeitskammern zu errichten, Gebrauch zu machen (Art. 70 GG).

Inwieweit auch der Bund zuständig wäre, Arbeitskammern gesetzlich anzuordnen und zu regeln, kann dahingestellt bleiben. In Betracht käme allenfalls die konkurrierende Zuständigkeit aus Art. 74 Nr. 12 GG.

5. Einfaches Bundesrecht, das der Errichtung von Arbeitskammern durch die Länder prinzipiell entgegenstehen würde, ist nicht ersichtlich.

6. Für die Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitskammern nach der Verfassung des Freistaates Bayern kommt es darauf an, welche Auslegung dem Art. 179 BV gegeben wird.

a) Wendet man mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof Art. 179 BV allgemein und unmittelbar auf alle »sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften« an, so fallen die Arbeitskammern darunter.

Unter dieser Voraussetzung dürfen Arbeitskammern nicht auf der Grundlage der Zwangsmitgliedschaft errichtet werden. Sie dürfen ferner keine Aufgaben und Zuständigkeiten haben, die als »staatliche Machtbefugnisse« anzusprechen wären und ihnen den Charakter »öffentlicher Behörden« gäben. Der herkömmliche Typ der Arbeitskammer könnte unter dieser Voraussetzung in wesentlichen Punkten nicht mehr realisiert werden.

Danach wäre die Errichtung von Arbeitskammern herkömmlichen Typs nur nach einer Änderung oder Aufhebung des Art. 179 BV möglich. Inwieweit der Bundesgesetzgeber befugt wäre, dem Landesgesetzgeber durch ein Rahmengesetz den Weg zur Errichtung von Arbeitskammern frei zu machen, muß offen bleiben.

b) Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Sinnzusammenhang des Art. 179 BV führen jedoch zu einer anderen Auslegung. Danach sind Zwangsmitgliedschaft, »staatliche Machtbefugnisse« und der Charakter »öffent-

licher Behörden« nur den Organisationen versagt, die durch positive gesetzliche Ordnung in eine der in Art. 179 BV angegebenen Positionen nach Art. 34, 36, 154, 155 und 164 BV eingewiesen sind.

Unter dieser Voraussetzung behindert Art. 179 BV die Errichtung von Arbeitskammern herkömmlichen Typs nicht.

- Wahlkörperschaften zum Senat (Art. 34, 36 BV) sind die Gewerkschaften, nicht die Arbeitskammern.
- Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft (Art. 154 BV) sind sie nicht, weil sie als einseitige Organisationen der Arbeitnehmer nicht die notwendige Ausgleichsfunktionen haben. Überdies reicht ihre soziale und kulturelle Aufgabe über die wirtschaftliche im Sinne des Art. 154 BV hinaus.
- Organisationen der Bedarfsdeckung im Sinne des Art. 155 BV sind sie nicht, weil ihre Aufgabe über die unmittelbare Deckung einheitlicher wirtschaftlicher Bedarfe weit hinausgeht.
- Arbeitskammern sind auch nicht Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher im Sinne des Art. 164 Abs. 2 BV.

In jedem Falle kann es der Landesgesetzgeber vermeiden, die Arbeitskammern in eine der in Art. 179 BV genannten Positionen einzuweisen.

7. Im übrigen gilt für die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit der Verfassung des Freistaates Bayern im Ergebnis das Gleiche wie für das Grundgesetz (s. Ziff. 2 und 3). Sie ist danach grundsätzlich zulässig.

8. Europäisches und internationales Recht steht der Errichtung von Arbeitskammern nicht entgegen.

9. Abschließend ist daher festzustellen, daß nach der Ansicht des Verfassers die Errichtung von Arbeitskammern herkömmlichen Typs durch den Freistaat Bayern grundsätzlich zulässig ist.